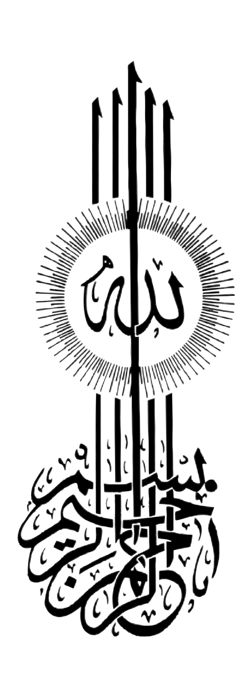
جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية
Naif Arab University For Security Sciences

جامعة الدول العربية وحل المنازعات العربية

د. غالب بن غلاب العتيبي

الرياض
الطبعة الأولى
١٤٣١هـ - ٢٠١٠م


الله
بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويـــــات

المملكة العربية السعودية. ص.ب ٦٨٣٠ الرياض: ١١٤٥٢
هاتف ٢٤٦٣٤٤٤ (١-٩٦٦) فاكس ٢٤٦٤٧١٣ (١-٩٦٦)
البريد الإلكتروني: Src@nauss.edu.sa

ISBN 6- 27 - 8006- 603- 978
KSA 2463444 (1+P.O.Box: 6830 Riyadh 11452 Tel. (966
.Fax (966 + 1) 2464713 E-mail Src@nauss.edu.sa

ح (١٤٣١هـ) جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

العتيبي، غالب بن غلاب

جامعة الدول العربية وحل المنازعات العربية، غالب بن غلاب العتيبي، الرياض
١٤٣١هـ

١٩٤ ص ، ١٧ TM ٢٤ سم

ردمك: ٠-٢٩-٨٠٠٦-٦٠٣-٩٧٨

١ - جامعة الدول العربية أ- العنوان

ديوي ٣٤١,٢٤١١ ١٤٣١/٣٥١١

رقم الايداع: ١٤٣١/٣٥١١

ردمك: ٠-٢٩-٨٠٠٦-٦٠٣-٩٧٨

كافة الأفكار الوردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي صاحبها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الجامعة

الفصل التمهيدي

موضوع الدراسة وخطة البحث



الفصل التمهيدي
موضوع الدراسة وخطة البحث

مقدمة

يتضمن هذا الفصل عرضاً لموضوع الدراسة يبدأ ببيان الدواعي التي دعت إلى التصدي له وينتقل إلى تحديد أهدافها، وأهميتها، ثم يبين مصطلحاتها، ويختتم بأهم فصولها.

تمثل الجامعة العربية أداة للتعاون بين البلاد العربية وأملاً للوحدة العربية طالما راود الكثيرين من أبناء ومفكري الوطن العربي الكبير، وهو أمل كلما اقتربت السبل إلى تحقيقه، تكاتفت الظروف لتبديده. وتبقى دائماً المعضلة الصعبة في أن أشد مناطق العالم اتصالاً بوحدة الدين واللغة والثقافة والتراث الحضاري والامتداد الجغرافي والترابط العضوي اقتصاديا وأمنياً، هي أشدها تعثراً في إيجاد صيغة لوحدة شتاتها في عصر ذابت فيه الكيانات الصغيرة في تجمعات أكبر، وقد قُدِّر للوطن العربي أن يتكالب عليه الطامعون وأن تتضافر ضده قوى الاستعمار قديماً وحديثاً استنزافا لما حباه الله به من ثروات بترولية، وموقع استراتيجي وموارد بشرية وتراث ثقافي.

لذلك أنشئت جامعة الدول العربية، بصفة عامة للدفاع عن مصالح الدول العربية الأعضاء بها، من ناحية، وللدفاع عن مصالح كل المجتمع العربي من ناحية أخرى، وهذا هو الجوهر الأساسي لأهداف هذه المنظمة العربية أو الغرض الأساسي من بين مختلف أغراضها[١]. الذي تتفرع منه بقية الأهداف والأغراض الأخرى.

---

(١)خليل إسماعيل الحديثي، النظام العربي، وإصلاح جامعة الدول العربية ،بيت الحكمة ،بغداد ،العراق ،(٢٠٠١م) ص ١٣ .

فنجد في المادتين الخامسة والسادسة من ميثاقها ما يفرض على أعضائها عدم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات التي تنشأ بينها. وعلى الرغم من أن ميثاق الجامعة العربية سبق في إبرامه ميثاق هيئة الأمم المتحدة، فإنه لم يخرج على الحكم نفسه الذي أخذ به فيما بعد ميثاق المنظمة الدولية. وكان ميثاق الجامعة العربية يتماشى في ذلك مع إدراك الأخطار، التي برزت في المجتمع الدولي وقتها التي تنادي بنبذ وتحريم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات أياً كان سبب هذه المنازعات، خاصة أن المجتمع الدولي كان خارجاً لتوه من حرب طاحنة شملت أغلب أجزائه، ومعظم دوله وخلفت لشعوبه دماراً رهيباً.

كما أوجبت الجامعة العربية على مجلسها التدخل في كل خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وأخرى عضو فيها ، للتوفيق بينهما، والوصول إلى نوع من التسوية السلمية. غير أن هذا التدخل ظل محكوماً بعدة ضوابط تبدأ بضرورة لجوء الأطراف المتنازعة إلى الجامعة، وتنتهي بأن قرارات المجلس في حالة الوساطة لاتتصف بالإلزام، لأنها لم تنشئ الأداة المنفذة، وتركت كل هذه الأمور لمجلس الجامعة يتصرف في كل حالة على حدة، كما أنه في البداية، لا يتدخل إلاّ بالإجماع إذا لجأت إليه الدوله التي وقع عليها العدوان، وإذا تدخل لا يصدر قراراته إلاّ بالإجماع،وهي أيضاً قرارات ليست ملزمة ولا نافذة ولكن تنفيذها مرهون بقبول الأطراف المتنازعة أساساً. وقد حدث نوع من التعديل لهذا النظام فيما بعد بقيام معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي (١٩٥٠م)، إذ قررت تلك المعاهدة اتخاذ التدابير والوسائل ـ بما في ذلك القوه المسلحة ـ لرد أي اعتداء يقع على دولة من الدول الأعضاء، كما أخذ في تلك المعاهدة بقاعدة الأغلبية (أغلبية الثلثين)، إلاّ أنها تركت الاختصاص النهائي في حفظ السلام لمجلس الأمن، كما نصت على ذلك المادة الحادية عشرة منها.

ولما كان أحد أهم أهداف الجامعة العربية المحافظة على الأمن والسلام في المنطقة العربية، كان من الطبيعي أن يكون أحد المبادئ التي تقوم عليها هذه الجامعة وتلتزم بها، مبدأ فض المنازعات بين البلاد العربية الأعضاء بها بالطرق السلمية خاصة أن تنمية التعاون بين هذه البلاد ـ وهو أحد أهداف الجامعة أيضاً ـ لا يستقيم تحقيقه مع استعمال القوة في فض المنازعات التي تنشأ بينها، بل يعرقل مثل هذا التعاون المنشود، وإن لم يقفل الباب أمام أي صورة من صور هذا التعاون.

وهذا المبدأ الذي أخذت به الجامعة العربية ورد في أكثر من وثيقة من وثائقها. فالوثيقة الأولى للجامعة، وهي برتوكول الإسكندرية تحذر بوضوح من استعمال القوة في فض المنازعات بين الدول الأعضاء وتذكر في القسم الأول منها. «لا يجوز على أي حال الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة، ولكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها.

كما يكرر ميثاق الجامعة بعد ذلك، هذا التحذير في المادة الخامسة منه، التي تنص على أنه «لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، فإذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً أو ملزماً».

ولقد جاء التزام الجامعة العربية بهذا المبدأ استجابة لرغبة دولية عارمة، كانت قد بدأت تستقر في وجدان العالم، أساسها نبذ الحروب وكراهية استعمال القوة في تسوية الخلافات والمنازعات السياسية بين الدول[1].

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، منشأة المعارف، القاهرة، ص ١٠٦٦ .

ولم تكتف الجامعة العربية بتحذير أعضائها من اللجوء إلى القوة في تسوية نزاعاتهم وخلافاتهم، بل قرنت هذا التحذير بتقديم عدة وسائل تعينهم على تسوية هذه المنازعات سلمياً. وأهم هذه الوسائل التحكيم والوساطة [(١)].

فالمادة الخامسة من ميثاق الجامعة تتضمن تحذير الأعضاء بعدم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات وتطرح إمكانية توسط الجامعة العربية في أي خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة، أو غيرها للتوفيق بينهما.

كما أن المادة السادسة من الميثاق نصت على قدرة مجلس الجامعة في اتخاذ التدابير اللازمة لدفع الاعتداء، الذي يقع على دولة من أعضاء الجامعة أو يخشى وقوعه.

ولم يتوقف ميثاق جامعة الدول العربية عند ذلك، بل أقر إمكانية إجراء أي تعديلات عليه بموافقة ثلث دول الجامعة واعتبر أن أهم أغراض التعديل التي يجب أن يهتم بها هؤلاء الأعضاء في تقديره ثلاثة، واحد منها إنشاء محكمة عدل دولية، تضطلع بمهمة التحكيم الإجباري بدلاً من التحكيم الاختياري.

والواضح من العرض السابق أن التزام الجامعة العربية منذ إنشائها بمبدأ فض المنازعات العربية بالطرق السلمية، أمر مفهوم على ضوء أن أحد أهداف الجامعة العربية المحافظة على الأمن والسلام في المنطقة ولن تنجح الجامعة العربية في تحقيق ذلك إلاّ إذا اعتمدت مبدأ التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأعضاء بها، وجعلته واحداً من المبادئ التي تقوم عليها، أمّا فض المنازعات بالقوة فهو أمر يتناقض مع هذا الهدف.

---

(١) المرجع السابق، ص ١٠٦٥ .

أولاً: مشكلة الدراسة

إذا كانت جامعة الدول العربية هي المؤسسة المرجعية لأمتنا العربية فقد كان منتظراً منها أن تقوم بدور فاعل وإيجابي في حل المنازعات التي تنشب بين الدول الأطراف، وتسهم في إرساء بيئة مستقرة مثلما هو شأن المنظمات الإقليمية الأخرى، وكلها أحدث منها نشأة ولا تقوم بين أعضائها هذه المشتركات (اللغة، والثقافة، والدين) لكن المؤسف حقاً أن جامعة الدول العربية أخفقت في حل كثير من المنازعات العربية.

ولعل السؤال الرئيس الذي تحاول الدراسة الحالية الإجابة عنه هو هل إخفاق جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية ناجم عن سوء أداء الجامعة أم لأسباب تنظيمية بنيوية أخرى؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية التالية:

ثانياً : تساؤلات الدراسة

- ما طبيعة النزاعات العربية العربية وأشكالها؟
- ما أهم الوسائل التي اتخذتها جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية تسوية سلمية؟
- ما الشروط الواجب توافرها لكي يكون قرار مجلس الجامعة العربية في حل المنازعات العربية نافذاً وملزماً؟
- هل تعديل ميثاق جامعة الدول العربية وفق صيغة (١٩٨٢م) يسمح بتجاوز الأزمات أو تسوية المنازعات العربية ـ العربية؟

ثالثاً : أهداف الدراسة

تهدف الدراسة الحالية إلى التعرف على دور جامعة الدول العربية في إدارة وحل المنازعات العربية وذلك لتوطيد العلاقات العربية واستقرار الأمن بها، وهذه الأهداف تتمثل في التالي.

١ ـ التعرف على طبيعة المنازعات العربية وأشكالها.

٢ ـ توضيح أهم الوسائل التي اتخذتها جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية بالطرق السلمية.

٣ـ التعرف على الشروط التي ينبغي توافرها لكي تكون قرارات مجلس جامعة الدول العربية في حل المنازعات نافذةً وملزمةً.

٤ ـ توضيح أهم الاتجاهات التي أشارت بوجوب تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، حتى يتجاوب مع تطور العصر في حل الأزمات وتسوية المنازعات العربية.

رابعاً : أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة الحالية في التالي:

١ـ توضيح دور جامعة الدول العربية في حل المنازعات العربية وأثر ذلك على استقرار الأجواء العربية.

٢ـ تركز الدراسة الحالية على جزئية مهمة وهي ضرورة إعادة النظر في ميثاق جامعة الدول العربية لكي يتضمن من الأحكام ما يسمح للجامعة بالقيام بدورها السلمي في إدارة وحل المنازعات العربية بالطرق السلمية.

٣ـ تبين النهج السياسي لجامعة الدول العربية ودوره في تحقيق الأمن القومي للدول الأعضاء.

خامساً: مصطلحات الدراسة

١ ـ المنظمات الدولية

يمكن تعريف المنظمات الدولية بأنها «الكيان الدائم الذي تقوم الدول بإنشائه من أجل تحقيق أهداف مشتركة تعمل على منح هذا الكيان إرادة ذاتية مستقلة» [١].

٢ ـ المنظمات الإقليمية

اختلف فقهاء القانون في تعريف المنظمات الإقليمية، فمنهم من يرى أن المنظمات الإقليمية هي «التي تكون مقصورة على مجموعة معينة من الدول ويكون ذلك راجعاً إلى طبيعة الأهداف التي قامت المنظمة على تحمل مسؤوليتها» [٢].

ويرى آخر أن المنظمات الإقليمية هي «تجمعات إقليمية تضم مجموعة من الدول المتجاورة المتضامنة التي تعمل من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين، ودعم التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»[٣].

---

(١) محمد سعيد الدقاق، ومصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة (ب ، ت)، ص ١٧.

(٢) عبدالعزيز سرحان، مبادئ التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، (١٩٧٦م)، ص ٣٩ .

(٣) عبدالعزيز سرحان، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

ويرى ثالث أن المنظمات الإقليمية هي «التي يقتصر نطاق العضوية بها على عدد محدود من الدول يتم تعيينها على أساس اعتبارات وشروط مختلفة وخاصة (جغرافية، الترابط السياسي، والتاريخي والحضاري، والاقتصادي)»[1].

٣ ـ ميثاق إنشاء المنظمة الدولية

يعرف ميثاق إنشاء المنظمة الدولية بأنه «القانون الأساسي الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحدد مبادئها وأهدافها وهياكلها التنظيمية واختصاصاتها، والسلطات الممنوحة لها واللازمة لتحقيق أهدافها ونظامها المالي وغير ذلك من المسائل اللازمة لسير العمل بها» [2].

سادساً: خطة البحث

تتضمن خطة البحث استعراض موضوع هذه الدراسة خلال الفصول الأربعة التالية:

الفصل الأول: الجامعة العربية أهدافها، مبادئها والتحديات التي تواجهها.

الفصل الثاني: وصف بنيان جامعة الدول العربية ودورها التضامني.

الفصل الثالث: سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها.

الفصل الرابع: النهج السياسي لجامعة الدول العربية.

---

(١) إبراهيم العناني، التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، (١٩٧٥م)، ص ٢٦ .

(٢) المرجع السابق، ص ٣٦ .

الفصل الأول

جامعة الدول العربية

أهدافها، مبادئها، التحديات التي تواجهها

١ . جامعة الدول العربية
أهدافها، مبادئها، التحديات التي تواجهها

برزت فكرة إنشاء جامعة الدول العربية في أعقاب الثورة التي قام بها رشيد عالي الكيلاني في العراق ضد النفوذ البريطاني في وقت كانت هذه الأخيرة تحت وطأة الحرب العالمية الثانية، مما اعتبر بمثابة مؤشر وإنذار لبريطانيا بضرورة الأخذ في الاعتبار والالتفات إلى أماني القومية العربية، في الوقت الذي أبدت ألمانيا بقيادة هتلر آنذاك عطفاً على مطالب البلدان العربية في الاستقلال، ليس حباً في هذه الدول ولكن بهدف محاولة استمالتها إلى جانبها في صراعها مع الدول الاستعمارية آنذاك (بريطانيا ـ فرنسا) كما أن الاتحاد السوفيتي آنذاك أبدى بدوره اهتماماً واضحاً بمنطقة الشرق الأوسط لأهميتها الاستراتيجية والاقتصادية. إذن لنقل إن التنافس الدولي على المنطقة العربية قد دفع ببريطانيا إلى تأييد الحركة القومية العربية، انطلاقا من رؤية (تتبع سياسة اجمع واحكم) بغية تنفيذ أغراضها ومصالحها في هذه المنطقة الحيوية في العالم دون أن تتحمل أي مسؤولية، بل تلقيها على كاهل المنظمة الوليدة.

ولهذا أعلن أنتوني أيدن وزير الخارجية البريطاني في(٢٩/ ٥/ ١٩٤١م) أمام مجلس العموم البريطاني أن «العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة إلى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، وأن كثيراً من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن، وهم من أجل ذلك يعلنون عن مساعدتنا وإنه ليبدو لي من الطبيعي والعدل أن تتدعم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية وأن

حكومـة صاحب الجلالة من جانبها سـوف تقدم معونتها الكاملة لأي خطة تتمتع بالتأييد التام للجهود العربية لتحقيق طموحاتهم [1].

لذلـك سـوف أتناول في هذا الفصل نشـأة جامعة الـدول العربية وأهم أهدافها ومبادئها التي تسعى لتحقيقها، ثم أتطرق إلى وسائل الجامعة العربية في تسـوية المنازعـات العربيـة بالطـرق السـلمية، وأختتم بجوانـب النجاح وجوانب الإخفاق في تسـوية هذه المنازعات في إطار الجامعة العربية، وذلك في مباحث ثلاثة على النحو التالي:

ـ نشأه جامعة الدول العربية وأهدافها ومبادئها.

ـ وسائل جامعة الدول العربية في التسوية السلمية للمنازعات العربية.

ـ التحديات التي تواجه جامعة الدول العربية في تحقيق أهدافها.

١ .١ نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها ومبادئها

تجدر الإشـارة إلى أن نشـأة جامعة الـدول العربية كانـت نتيجة لتفاعل عقيدة النظام مع البيئة الدولية ومع هياكل النظام العربي، إذ كان التيار القومي متصاعـداً ودافعـاً نحو قيام وحـدة عربية ترضي تطلعات أجيـال متعاقبة في الوطن العربي، بينما كانت القوى الاسـتعمارية الأوروبية تسـعى بالاشـتراك مـع النظم العربية القائمة وقتئذ للتعجل بإنشـاء شـكل من أشـكال التنظيم الإقليمي يحتوي تطلعات هذا التيار دون أن يحققها، ولذلك برزت الجـامعة إلى الوجــود تحمـل معـها ثـلاثة متغـيرات هــي: فكر قومي، وتدخل حاد من البيئة الدولية، ومنطق القطرية والسيادة الوطنية.

---

(١) الدقـاق، محمـد سـعيد (١٩٨٨م)، المنظمات الدوليـة العالمية والإقليمية، مؤسسـة الثقافة الجامعية، القاهرة، ص ٢٨٧.

فجامعة الدول العربية إذن ليست تنظيماً إقليمياً يضم دولاً مختلفة الهوية القوميـة، كـما في منظمة الدول الإفريقيـة أو منظمة الـدول الأمريكية، وهي ليسـت تنظيـماً إقليميـاً تنـدرج في عضويته دولة مـن دول النظـام المهيمن في النظام السـياسي الدولي، كما في منظمة الدول الأمريكية، وهي ليست منظمة قوميـة فوق الدول، لأن ميثاقها وأهدافها أكدت السـيادة القطرية، ولم تأخذ بالأغلبية قاعدة في التصويت [1].

فالجامعـة منظمة إقليمية قومية تتعرض منذ نشـأتها لتصارع ثلاثة أنواع مـن الإرادات، إرادة الفكر القومـي وإرادة الأقطار (الأعضاء) وإرادة البيئة الدوليـة ، فهـي ترضـخ لمحـددات تفـرض عليها ألا تصـدر عنهـا قرارات تتناقـض مع عقيدة النظام العربي، ولمحددات تفرضها الدول لكي لا تتمادى الجامعة في التعبير عن الفكر القومي أو الحد من صلاحيات الأقطار الأعضاء وسـيادتها، ولتدخـلات متواصلة مـن البيئة الدوليـة للتأثير عـلى التوازنات والتحالفات العربية. لذلك أتناول في هذا المبحث نشأة الجامعة العربية وبيان أهم أهـدافها ومبادئها في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

ـ نشأة جامعة الدول العربية.

ـ أهداف جامعة الدول العربية.

ـ مبادئ جامعة الدول العربية.

---

(١) رشـيد، هارون هاشم، جامعة الدول العربية، دار سراس للنشر، تونس، ١٩٨٠م، ص ١٦.

١ .١ .١ نشأة جامعة الدول العربية

لمست بريطانيا عن كثب ما يدور في الدول العربية من عداء للدول الاستعمارية وبالذات بريطانيا صاحبة (وعد بلفور)والسند القوي للحركة الصهيونية، فأرادت أن تخفف من حدة العداء العربي لها والسعي إلى استمالة الدول العربية إلى جانبها، فأطلقت الإعلان عن عطفها على أفكار استقلال بعض الدول العربية بأي عمل يحتوي اتجاه الوحدة العربية، وقد جاء ذلك الإعلان على لسان وزير خارجيتها المستر أيدن (في ٢٩ آيار ١٩٤١م). والحرب العالمية الثانية دائرة على أشدها، ولقد جاء في ذلك التصريح.

«لقد خطا العالم العربي خطوات واسعة في طريق الرقي، وهو يطمح الآن إلى تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالماً متماسكاً، ويرجو أن تساعده بريطانيا العظمى في بلوغ هذا الهدف، ويسرني أن أعلن باسم حكومة صاحبة الجلالة عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة، وعن استعدادها لمساعدة القائمين بها طالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأي العام العربي لها».

وبعد أقل من عامين كرر وزير خارجية بريطانيا مضمون تصريحه السابق ، وكانت المناسبة سؤالاً وجهه أحد الأعضاء في مجلس العموم البريطاني إلى المستر أيدن في (٢٤ شباط ١٩٤٣م) مستفسراً عما إذا كانت هناك تدابير بهدف إنشاء حلف عربي في النهاية، وقد جاء رد وزير خارجية بريطانيا بقوله «إن الحكومة البريطانية تنظر بعين العطف إلى كل حركة بين العرب، لتعزيز الوحدة الاقتصادية، أو الثقافية أو السياسية بينهم، ولكن الخطوة الأولى، لتحقيق أي مشروع يجب أن تأتي من جانب العرب أنفسهم، الذي أعرفه أنه لم يوضع حتى الآن مشروع كهذا، ولكن إذا وضع فإنه سينال استحساناً عاماً»[١].

(١) رشيد، هارون هاشم، جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص١٧.

وبعد تصريح إيدن الثاني اقترح نوري السعيد عقد مؤتمر عربي لبحث الموضوع، غير أن وزارة الخارجية البريطانية رفضت الاقتراح الذي تقدم به نوري السعيد في صورة مذكرة تتضمن النقاط التالية [1]:

١ـ توحيد سوريا ولبنان وشرقي الأردن وفلسطين في دولة واحدة.

٢ـ إنشاء جامعة عربية تضم العراق وسوريا وأي دولة عربية أخرى إذا شاءت ذلك.

٣ـ إنشاء مجلس دائم للجامعة يتولى شؤون الدفاع والخارجية والعملة والمواصلات والجمارك وحماية حقوق الأقليات.

٤ـ إقامة إدارة ذاتية لليهود في فلسطين في المناطق التي يشكلون فيها أكثرية سكانية في فلسطين.

٥ ـ منح الموارنة في لبنان وضعاً مماثلاً للوضع الذي كانوا عليه أواخر العهد العثماني.

ولكن وزارة الخارجية البريطانية رفضت هذا الاقتراح خشية منها أن يستعمل من أجل الدعاية ضد الصهيونية وإثارة الجماهير العربية ضد بريطانيا. وبناءً على ذلك لجأ نوري السعيد إلى المباحثات الثنائية، مع بعض الدول العربية وبعث برسالة إلى مصطفى النحاس في (١٧ مارس ١٩٤٣م) يعرض عليه فكرة عقد المؤتمر، وبعث برسالة مماثلة إلى الملك عبد العزيز، وأرسل وفداً رسمياً عراقياً إلى كل من سوريا والأردن للتشاور حول عقد مؤتمر عربي عام [2]. وبالفعل بدأت المباحثات الثنائية في القاهرة بين رئيس

---

(١) مطر، جميل (١٩٨٣م) الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينيات، مركز دراسات الوحدة العربية، والنظام، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى.

(٢) العقاد، صلاح، العرب والحرب العالمية الثانية، القاهرة ١٩٦٦م، ص ص ١٧، ١٨، حيث يذكر أن الحكومة المصرية قد أكدت في بيان لها في ٣٠ مارس ١٩٤٣م أمام مجلس الشيوخ المصري أن اندفاعها نحو حركة الاتحاد العربي ليست مرتبطة أو مترتبة على تصريح إيدن في مجلس العموم البريطاني بتاريخ ٢/ ٣/ ١٩٤٣م.

وزراء الحكومة المصرية (مصطفى النحاس) وبين رؤساء الحكومات العربية الأخرى في المشرق العربي لتتبادل وجهات النظر حول كيفية قيام (وحدة عربية) أو (اتحاد بين الدول العربية)، وبعد مناقشات مطولة أثناء اللقاءات الثنائية التي نظمتها مصر اتضح التمايز والاختلاف بين الاتجاهات الثلاثة، وفي النهاية اتفقت الحكومات العربية حول فكرة الوحدة الشاملة.

وعندما بدأ بحث فكرة الوحدة عاد الخلاف مرة ثانية، فبرز اتجاهان مختلفان:

الأول: يدعو إلى وحدة فدرالية أو كونفدرالية بين الدول العربية تبنته سوريا ودافعت عنه بحماس.

الثاني: اكتفى بالدعوة إلى شكل يسمح بتعاون وثيق بين الدول العربية المنظمة له، ويحافظ على استقلالها وسيادتها، وكان مع هذا الاتجاه لبنان والمملكة العربية السعودية واليمن، كما تحمس الهاشميون في العراق والأردن بعد التنازل عن مشاريعهم، بينما بقيت مصر بعيدة عن تأييد أي من الاتجاهين رسمياً.

ثم قامت مصر بدعوة مندوبي الأقطار التي اشتركت في المشاورات الثنائية إلى الاجتماع في شكل لجنة تحضيرية لمؤتمر عربي عام، وقد اجتمعت هذه اللجنة في الإسكندرية في الفترة من (٢٥ سبتمبر إلى ٧ أكتوبر ١٩٤٤م) حيث انتهت إلى إصدار ما عرف باسم. بروتوكول الإسكندرية، الذي يمثل حجر الأساس لميثاق الجامعة العربية. ثم انعقدت اللجنة الفرعية السياسية التي أوصى (بروتوكول الإسكندرية) بتشكيلها في الفترة من (١٧ شباط/ فبراير إلى ٣ آذار/ مارس ١٩٤٥م) لإعداد مشروع الميثاق.

وبعد النظر في مشروع الميثاق الذي أعدته اللجنة الفرعية السياسية، الذي جاء ثمرة اقتراحات وملاحظات جميع أعضاء الوفود العربية المشتركة

في الاجتماعـات الخاصة باللجنة الفرعية السياسـية (اللجنـة التحضيرية) تم توقيعه يوم ٢٢ آذار/ مارس ١٩٤٥م، ودخل حيز التنفيذ في (١١ أيار/ مايو من العام نفسه)[١].

وتجـدر الإشـارة هنـا إلى أن أصـل تسـمية الجامعـة يعـود إلى الاقتراح الـذي تقدمت به مـصر إلى اللجنة التحضيرية في (٢ تشريـن الأول/ أكتوبر ١٩٤٤م) ودعـت فيـه إلى «تأليف جامعـة للدول العربية من الـدول العربية التـي تقبل الانضمام لها» وكانـت هناك عدة اقتراحات أخـرى قد قدمت إلى اللجنـة التحضيرية مثل اقتراح سـوري بتسـميتها «التحالـف العربي» وآخر عراقـي بتسـميتها «الاتحـاد العـربي» أمـا الوفـد المـصري فقد رأى أن اسـم «الجامعـة العربية» أكثر ملاءمة للتنظيم العربي لأسـباب متعددة منها أن هذا الاسـم يتفق مع المصطلحات اللغوية والسياسـية العربية، لأن كلمة الجامعة تفيـد الرابطـة والنظـام الذي يربط بين الأفـراد والجماعات لأنهـا في الشريعة تعني جماعة المؤمنين، كما أن هذا الاسـم يتميز بإزالة الغموض وسـوء الفهم المتولديـن عن كل من اسـم «التحالف» و«الاتحاد» وقـد وافق المجتمعون في اللجنة التحضيرية على اسم الجامعة بعد تنقيحه «الجامعة العربية» إلى «جامعة الدول العربية»[٢] .

يتضح مما سـبق أنه منذ نشأة جامعة الدول العربية ركزت على أن تكون هيئة سياسية إقليمية، فهي سياسية نتيجة المبادئ التي أخذ بها الميثاق، ونتيجة

---

(١) جامعـة الـدول العربيـة، اللجنـة التحضيرية للمؤتمـر العربي العام بالإسـكندرية، المطبعة الأميرية، القاهرة، ١٩٤٦، ص ١٨.

(٢) الشـقيري، أحمـد (١٩٧٩م) ، الجامعة العربية، كيف تكـون جامعة؟ وكيف تصبح عربية؟ دار بوسلامة للطبـــاعة والنشر والتوزيع، تونس، ص ٦٨.

الأهداف التي أنشئت من أجلها، وهي العمل على احترام استقلال وسيادة الـدول الأعضاء ودعم الروابط التـي تربط بينها، وهي إقليمية؛ لأن الجامعة لا تشترك فيها إلا الدول العربية كما نص على ذلك ميثاقها.

لذلـك أتنـاول في المطلب الثاني أهم أهداف جامعة الـدول العربية التي تتركز حول احتفاظ كل دولة من الدول الأعضاء بحقوقها كاملة في السيادة والاستقلال سواء في الداخل أو في الخارج.

١ .١ .٢ أهداف الجامعة العربية

تهدف الجامعة العربية إلى تحقيق أهداف سياسـية واقتصادية واجتماعية، نـص عليهـا الميثـاق واتفاقيـة الدفاع المشـترك والتعـاون الاقتصـادي وهذه الأهداف هي[١].

أولاً: توثيق الصلات بين الدول الأعضاء وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة استقلالها وسيادتها

والملاحـظ هنـا أن عبـارة (توثيـق الصـلات) بـين دول الجامعة جاءت مقترنة بعبارة (وصيانة اسـتقلالها وسـيادتها) كما أن تنسـيق الخطط السياسية لا يعنـي حتماً توحيدها، بـل ورد كمظهر من مظاهر التعـاون فيما بينها، وقد اسـتخدمت هذه العبارة عن قصد توحيداً وتوكيداً لمعنى اسـتقلال كل دولة من الدول الأعضاء في الجامعة واحتفاظها بسيادتها في تقرير شؤونها.

أمـا عند النظر للنـص بصفة عامة في شـؤون البلاد العربيـة ومصالحها فيقصد به الإعلان عن أن نشـاط الجامعة البناء لا ينبغي أن يقف عند حدود الدول الأعضاء فيها، بل يشمل العالم العربي كله، وأنه يتعين عليها أن تعمل

---

(١) جامعة الدول العربية (١٩٨١م) الأمانة العامة، مجموعة وثائق، تونس، ص ١١٧.

على تحقيق أماني الأقطار العربية الأخرى التي لم تنضم بعد إلى هذه المنظمة الإقليمية، في الحرية والاستقلال والرفاهية بقدر ما تسمح به الظروف السياسية الخاصة بها بطبيعة الحال[1]. وقد أكد ذلك ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع الدول العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة.

ومع أن قيام الجامعة العربية كان انتصاراً للفكرة العربية الشاملة ورفضاً لمشاريع الوحدة الجزئية، فإن الميثاق انطلق من احترام سيادة الدول الأعضاء ولم يجعل من الجامعة أداة للوحدة، بل جهازاً للتنسيق بين الأقطار العربية في إطار المحافظة على سيادتها واستقلالها. ويبدو ذلك واضحاً بصفة خاصة في النصوص المتعلقة بالتصويت التي تشترط الإجماع في أغلب قرارات الجامعة، والقرار الذي لا يحصل على الإجماع لا يُلزم إلا من وافق عليه، كما أن الميثاق استبعد أحد بنود (بروتوكول الإسكندرية) الذي ينص على أنه لا يجوز لأي دولة عربية أن تنتهج سياسة تضر بسياسة الجامعة أو سياسة عربية أخرى[2].

والواضح أن ميثاق الجامعة العربية يمثل صيغة قانونية توفيقية بين الاتجاهات المختلفة التي كانت سائدة في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام، فالصيغة الحالية للميثاق لم تلب الحد الأقصى لآمال الأمة العربية في الوحدة، كما كانت تطالب بذلك بعض الدول، كما أنها لم تتوقف عند الحد الأدنى بحيث تكون العلاقات بين الدول العربية داخل الجامعة علاقات جامدة مفرغة من كل معنى قومي. ودليل ذلك ما جاء بديباجة الميثاق التي نصت على أنه تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول

---

(١) وحيد رأفت، (١٩٧٠م)، شؤون الجامعة العربية كمنظمة إقليمية، دراسات في القانون الدولي، المجلد الثاني، القاهرة، ص ١٥.

(٢) عليّ الدين هلال، (١٩٨٢م)، الجامعة كتنظيم إقليمي، الأبعاد السياسية، شؤون عربية العدد ١٣ آذار، القاهرة، ص٢٧.

العربيـة، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أسـاس احترام تلك الدول وسيادتها وتوجيهاً لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وإصلاح أحوالهـا، واسـتجابة للـرأي العربي العام في جميـع الأقطار العربيـة. وفي هذا السـياق من الشـائع في القول بـأن ميثاق الجامعة العربيـة يعكس العلاقة بين القومية والقطرية أو بين التيارين المتفاعلين في محيط العمل العربي وهما التيار القومي التوحيدي والتيار القطري الذي يكرس التجزئة.

ثانياً: المحافظة على السلام والأمن العربي

ورد النـص على هذا الهدف في المادتين الخامسـة والسادسـة من الميثاق، وهمـا تفرضان عـلى الدول الأعضاء بعض الواجبـات التي تقتضيها ضرورة تحقيق الغرض الذي قامت الجامعة من أجله. فالدول الأعضاء ملزمة بأن لا تلجـأ إلى القوة لفض المنازعات بينها، ومفروض على مجلس الجامعة أن يقوم بالوساطة في حل الخلافات التي يخشى منها وقوع حروب بين دول الجامعة.

فالجامعة إذن تختص بمنع الحروب بين الدول العربية، وبتوفير الأسباب التي تجعلها آمنة على نفسها من أيّ اعتداء، وتحقيقاً لهذا الهدف، فرض الميثاق عـلى الـدول الأعضاء أن تحـترم كل منها نظام الحكم القائـم في دول الجامعة الأخـرى، وأن تعـده حقا من حقوق تلـك الدول، وتتعهد بـألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام.

كـما أن ميثاق الجامعة العربية تضمن في حفظ الأمن وتسـوية النزاعات بين الدول العربية ثلاثة أحكام رئيسية من ضمن مواده وهي:

١ ـ التـزام عـام عـلى الـدول الأعضاء بعـدم الالتجـاء إلى القـوة لفض المنازعات.

٢ ـ التحكيم الاختياري لمجلس الجامعة لفض الخلافات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، بشرط ألا يكون الخلاف متعلقاً باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها.

٣ ـ وساطة مجلس الجامعة في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، وبين أي دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها، للتوفيق بينهما.

ويتضح من خلال العرض السابق أن هناك ملاحظات على نظام الجامعة العربية لتسوية المنازعات بين الدول الأعضاء[1].

١ ـ أغفل النظام وسائل كثيرة لفض المنازعات كالمفاوضات، والتوفيق والمساعي الحميدة، ولم يذكر سوى وسيلتين هما التحكيم والوساطة، وإن كان الميثاق أشار إلى أهمية محكمة العدل العربية في مادته التاسعة عشرة.

٢ ـ أن التحكيم الذي قرره الميثاق تحكيم قاصر، فهو أولاً تحكيم اختياري وثانياً يخرج من دائرة النزاع المتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها دون تحديد هذه المنازعات مما يفتح الباب واسعاً أمام رد معظم المنازعات إلى هذه الطائفة.

٣ ـ أن تدخُّل مجلس الجامعة يكون بصفته وسيطاً وليس قاضياً يصدر حكماً في النزاع.

---

(١) أحمد محمد حسن الرشيدي (١٩٨٠م)، الحرب الأهلية اللبنانية في إطار جامعة الدول العربية، رسالة مقدمة، للحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ١٨ ـ ١٩.

وقد حاولت معاهدة الدفاع العربي المشترك التخفيف من القيود الواردة في الميثاق بشأن طريقة تسوية المنازعات، لكنها لم تأت بجديد موضوعي، وإن كانت تعد خطوة متقدمة نسبياً عن الميثاق حيث أكدت عزم الدول المتعاقدة على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية.

ثالثاً: تحقيق التعاون العربي اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً

١ ـ فبالنسبة للناحية الاقتصادية

نجد أن المحور الاقتصادي أحد أهم الدعائم الرئيسية للأمن القومي العربي، في عالم يزداد فيه دور التجمعات والتكتلات الاقتصادية، إلا أنه من المهم تحديد الوسيلة الفاعلة لتحقيق هذا الهدف. ولا شك أن إلقاء نظرة تاريخية على نشأة وتطور مجلس الوحدة الاقتصادية يقدم لنا الكثير من العناصر التي تساعد في تحليل وفهم طبيعة العمل الاقتصادي العربي المشترك.

ويرجع ذلك إلى القرار الذي اعتمده المجلس الاقتصادي التابع للجامعة العربية في ٣ يونيو (١٩٥٧م) والخاص باتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية وذلك بحضور ممثلي ١٢ دولة هي الأردن ـ تونس ـ السودان ـ العراق ـ السعودية ـ سوريا ـ مصر ـ لبنان ـ ليبيا ـ اليمن ـ المغرب ـ الكويت .

وقد وقّع على الاتفاقية اعتباراً من عام (١٩٦٢م)، كل من مصر ـ سوريا الكويت ـ الأردن ـ المغرب ـ العراق ـ اليمن، وصادقت هذه الدول على الاتفاقية بعد ذلك ما عدا المغرب، ومن ثم دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في أبريل عام (١٩٦٤م) . وقد أصبح عدد الدول الأعضاء في مجلس الوحدة الاقتصادية فيما بعد (١٣) عضواً بانضمام الدول التالية السودان (١٩٦٩م) واليمن الجنوبي ـ الإمارات ـ الصومال ـ ليبيا ـ موريتانيا ـ فلسطين، وتم انضمام هذه الدول خلال عامي (١٩٧٤ـ ١٩٧٥م) .

وقد اتخذ مجلس الوحدة الاقتصادية قراره رقم (١٧) في ١٣/ ٨/ ١٩٦٤م بإنشاء السوق العربية المشتركة، ووافقت على القرار كل من سوريا ومصر والعراق والأردن والكويت، وقد أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتباراً من أول يناير (١٩٦٥م) وبدأ فرض التخفيضات الجمركية بالنسبة للمنتجات الزراعية والثروات الطبيعية، ثم المنتجات الصناعية لتصل في عام (١٩٧١م) إلى إعفاء كامل[١].

ولكن على مستوى التطبيق الفعلي لم يتم الإعفاء الكامل، إذ أدرجت الدول عدة استثناءات من جدول الإعفاء ، كما وضعت قيوداً إدارية متعددة كان من شأنها التحلل غير المباشر من الالتزامات بموجب الاتفاقات المعقودة مما أدى إلى إخفاق مجلس الوحدة الاقتصادية في تحقيق هدفه بإقامة السوق العربية المشتركة في بداية السبعينيات[٢].

وفي ظل عدم تحقيق الأهداف المتوخاة من النهج السابق، كونت الجامعة العربية عام (١٩٧٦م) ما أسمته لجنة خبراء استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك من عشرين عضواً لوضع استراتيجية مشتركة، ومارست اللجنة عملها طوال (١٩٧٧م ـ ١٩٧٨م) ثم عرضت أربع وثائق في مجال العمل الاقتصادي[٣].

وبنظرة فاحصة على ما ورد في الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة للجامعة العربية عام (١٩٩٣م) عن الأمن القومي العربي، وبخاصة في بعده

---

(١) حسن إبراهيم، (١٩٩٤م)، مسيرة التعاون والتكامل الاقتصادي العربي، مالها وما عليها (شؤون عربية) العدد ٧٩ سبتمبر ١٩٩٤م، جامعة الدول العربية، القاهرة ص ١٠.

(٢) المرجع السابق ، ص ١٣.

(٣) سليمان المنذري (١٩٩٣م)، آليات التكامل الاقتصادي العربي، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة، ص ١٥٢ ـ ١٥٣.

الاقتصادي للإعداد لقمة عمان عام (١٩٨٠م) فإن هناك طروحات متشابهة في تشخيص المشاكل والعقبات، ومن ضمن العناوين التي تضمنها الفصل الأول، تفاوت توزيع الدخل قطرياً وقومياً، وتفاقم الانكشاف الغذائي للوطن العربي، وارتفاع الاعتماد على الاقتصاديات المتقدمة مع تزايد النزعة القطرية [١].

وقد أشار إلى نفس المأزق مفكر سعودي، حيث حلَّل معضلة التكامل الاقتصادي العربي وأوضح الأخطار التي يتعرض لها رأس المال العربي في أسواق الدول العربية، مثل ما حدث في بورصة نيويورك، وما حدث في أسبانيا ، وما حدث في بنك الاعتماد والتجارة، وهي أخطار أكبر بكثير من أية أخطار يتعرض لها رأس المال العربي في البلاد العربية[٢].

وأخلُص من ذلك إلى أهمية تأكيد التكامل الاقتصادي العربي سواء في مجال التجارة أو في مجال الاستثمارات أو الصناعة والتكنولوجيا [٣].

٢ ـ أما من الناحية الثقافية والاجتماعية

فقد اهتمت جامعة الدول العربية منذ نشأتها بكل ما يؤدي إلى دعم الوحدة الثقافية ومعالجة الآثار السلبية للاستعمار الأوروبي على البلاد العربية. حيث أكدت ديباجة الميثاق (تثبيت العلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية، والحرص على دعم هذه الروابط وتوطيدها وتوجيهها بجهودها إلى ما فيه خير البلاد وصلاح أحوالها وتأمين

---

(١) نحو عمل اقتصادي عربي مشترك، قضايا اقتصادية عربية، جامعة الدول العربية سلسلة دراسات رقم ٣ عام ١٩٨٠م ، ص ٣٠.

(٢) أمين ساعاتي، (١٩٩٣م) الأمن القومي العربي، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ص ١٠٦ ـ ١٠٨

(٣) المرجع السابق، ص ص ١١ ـ ١٢

مستقبلها). والواقع أن واضعي الميثاق قد استندوا في ذلك إلى عدة مبادئ أهمها ما يأتي:

١ ـ أن الوحدة الثقافية العربية، أقوى الأسس التي تقوم عليها الوحدة القومية.

٢ـ أن الوحدة الثقافية العربية قد نشأت نتيجة لتاريخ طويل مشترك أدى إلى وجود لغة وعقائد وغايات مشتركة.

٣ـ أن الحديث عن الوحدة الثقافية العربية، لا يقصد به الدعوة إلى قيامها وإنما المقصود به العمل على تقوية الشعور بها وإبراز العناصر المشتركة فيها.

ومن هذا المنطلق كانت أول معاهدة تعقد في نطاق الجامعة العربية هي المعاهدة الثقافية، التي وافق عليها مجلس الجامعة في جلسته المنعقدة في (٢٧ نوفمبر ١٩٤٥م) وهدفها تحقيق ما يأتي:

أ ـ تعريف أبناء الدول العربية بعضهم ببعض وتوضيح الفكرة عن الأمة العربية في أذهانهم وتعبئة شعورهم حولها.

ب ـ تنشيط الحركة الفكرية في البلاد العربية وتطوير الثقافة العربية بتغذيتها بمكتسبات العلم الحديث ومخترعات الحضارة العالمية.

ومن ناحية أخرى فقد توطدت علاقة الجامعة باليونسكو، حيث أنشأت وفداً دائماً في باريس، واشتركت في جميع مؤتمراتها وحلقاتها، ووقعت معها اتفاقية لذلك في (نوفمبر ١٩٥٧م) وهو الأمر الذي أدى إلى اعتماد اللغة العربية لغة عمل رسمية لديها في (نوفمبر ١٩٦٦م)[1].

---

(١) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، مجموعة وثائق (تونس، الأمانة العامة، ١٩٨١م).

وخلاصة القول إن هدف الجامعة ومنظمتها العربية للتربية والثقافة والعلوم، هو العمل على توضيح فكرة الأمة العربية وتحديدها في أذهان الأفراد، وتكوين عاطفة قوية من الحب والولاء والاعتزاز حول هذه الفكرة، وإبراز العناصر المشتركة في ثقافة هذه الأمة وتأكيد هويتها العربية.

كما تهدف جامعة الدول العربية إلى توثيق الصلات وتمتين الروابط فيما بين الدول العربية على أساس استقلال هذه الدول وسيادتها.

١ .١ .٣ مبادئ جامعة الدول العربية

لم تصدر حكومات الدول، التي وافقت على إنشاء جامعة الدول العربية، إعلان مبادئ يتصدر ميثاق هذه المنظمة، ويتضمن المبادئ التي تعمل وفقاً لها الدول المشتركة في الجامعة وتباشر الجامعة نشاطها واختصاصاتها على أساسها، وذلك على غرار ما استهلت به الأمم المتحدة ميثاقها بالديباجة أو المقدمة، التي ذكرت فيها المبادئ التي تهتدي بها الهيئة وأعضاؤها في سعيها لتحقيق أهداف وأغراض الأمم المتحدة.

إلا أن عدم وجود تصريح في صيغة نظرية في مستهل ميثاق الجامعة، لا يعني انتفاء وجود المبادئ التي تستلهمها الجامعة العربية في ممارستها ومباشرة اختصاصاتها، كأي تنظيم إقليمي أو دولي، والجامعة العربية مثلها مثل أي تنظيم دولي لها من المبادئ مثل ما لها من أهداف وأغراض تسعى لتحقيقها .

وإذا كان ميثاق الجامعة لم يتصدره إعلان بالمبادئ فقد تضمنت ديباجة الميثاق[1]، والمواد (٥، ٦، ٨) المبادئ التي تقوم عليها جامعة الدول العربية، وهي كما يأتي:

(١) كمال غالي، ميثاق جامعة الدول العربية، دراسة تحليلية مقارنة في القانون الدولي، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٣٦.

أولاً: الالتزام بمبادئ الأمم المتحدة

لم يذكر هذا المبدأ صراحة في ميثاق جامعة الدول العربية، حيث أعلن قيام جامعة الدول العربية قبل إنشاء الأمم المتحدة، ولذلك كان من البدهي أن يكتفي ميثاق المنظمة العربية بتوجيه عام، حث فيه الدول الأعضاء على التعاون مع أي هيئات دولية قد تقام مستقبلاً، وتسعى لحفظ الأمن والسلام الدوليين، خاصة أن مشاورات إنشاء الأمم المتحدة كانت دائرة أثناء قيام الجامعة العربية. وجاء هذا التوجيه في المادة الثالثة، التي تنص على (تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية)[1].

غير أنه يمكنني استخلاص هذا المبدأ، الذي لم يذكر صراحة في ميثاق جامعة الدول العربية، من خلال نشاط الجامعة وممارستها لاختصاصها، ومن خلال تطور علاقتها بالمنظمة الدولية أيضاً.

فبعد خمس سنوات من إعلان قيام جامعة الدول العربية لم يتم تدارك هذا النقص في ميثاقها بخصوص (مبدأ الالتزام بمبادئ الأمم المتحدة) بالإشارة الواضحة إليه في نصوص معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي التي وقعتها الدول العربية الأعضاء بالجامعة في عام ١٩٥٠م.

ويتزايد وضوح معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي في إعلان التزام الدول العربية أو دول الجامعة الموقعة على هذه المعاهدة بمبادئ الأمم المتحدة، وذلك كما جاء في المادة الحادية عشرة من أنه «ليس في أحكام

---

(١) الجامعة العربية، المادة الثالثة، نشاط الجامعة وممارستها لاختصاصها، من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي في إطار الجامعة العربية التي أضحت نافذة المفعول منذ ٢٢ آب ١٩٥٢م.

هـذه المعاهدة ما يمـس أو يقصد به أن يمس بأية حـال من الأحوال الحقوق والالتزامات المترتبة، أو التي قد تترتب للدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة أو المسـؤوليات التي يضطلع بها مجلس الأمن في المحافظة على السلام والأمن الدولي».

وهكـذا جاء الإعلان لهذا المبدأ واضحاً، ثم كانت تطورات العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمة الدولية تأكيداً عملياً لهذا الإعلان النظري.

فلقد دأب الأمين العام للجامعة العربية باستمرار منذ توقيع هذه المعاهدة على الاشـتراك شـخصياً في دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة، كان ذلك عـلى أثر تكليف من الجمعية العمومية للسـكرتير العام للأمم المتحدة بدعوة الأمين العام للجامعة العربية لحضور دورتها في عام (١٩٥٠م).

كـما اهتمـت الجامعـة العربيـة بالاحتفـاظ بتمثيـل دائم لها لـدى الأمم المتحدة. وامتد هذا الاهتمام أيضا ليشـمل المشـاورات والمعلومات والوثائق والتمثيـل ووسـائل الاتصال. ولذلـك قامت الجامعة بإنشـاء مكتب اتصال برئاسـة الأمين المساعد للجامعة للشؤون السياسـية، وعضوية سائر مديري الإدارات، التـي تتكون منها الأمانة العامة للجامعة، وهدف هذا المكتب هو تنظيم الاتصال بين المنظمة الدولية والجامعة العربية والإشراف عليه[1].

ثانياً : المساواة القانونية بين الدول الأعضاء

جامعة الـدول العربية منظمة إقليمية، تضم الـدول العربية الموقعة على ميثاقهـا التـي تتكلم اللغة العربية عـلى امتداد الوطن العـربي، وبذلك تكون الجامعة منظمة إقليمية تتميز عن غيرها من المنظمات بأنها تجمع بين دول تقع

(١) شـهاب، مفيـد محمـود ، (١٩٧٨م)، جامعة الـدول العربية، ميثاقهـا وإنجازاتها، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.

ضمن رقعة جغرافية واحدة تسكنها أمة عربية واحدة ذات تاريخ وتراث واحد ولغة وحضارة واحدة وآمال وطموحات مشتركة، وينص ميثاقها على أنها تأسست استجابة للرأي العام في الوطن العربي . وتعد جامعة الدول العربية من أقدم المنظمات الإقليمية فقد تأسست في (٢٢) آذار ١٩٤٥م، وهذا يعني أنها تأسست قبل منظمة الأمم المتحدة بستة أشهر، كما أن الجامعة العربية ذات طابع سياسي وشخصية قانونية مستقلة، ومُشكلة من دول ذات سيادة متساوية، قائمة على أساس التعاون الاختياري، وليس سلطة سياسية لها اختصاصات تعلو حكومات الدول الأعضاء.

لذلك فإن كل الدول الأعضاء تتمتع في مجلس الجامعة ولجانها وفروعها بحقوق متساوية، ولكل منها صوت واحد، ورئاسة مجلس الجامعة حق لكل دولة عضو، تمارسه بالتناوب مع غيرها[١].

وقد نصت الفقرة الأولى، بعد الديباجة ، في بروتوكول الإسكندرية على أن «يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها».

أما الميثاق فهو ينص بوضوح في مادته الثالثة على أن «يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها».

وهذا المبدأ يتمثل في عدة أمور هي:

١ ـ أن جميع الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، هم أعضاء في هيئاتها العاملة، سواء كان مجلس الجامعة أو لجانها المتخصصة.

---

(١) محمد طلعت الغنيمي،الجامعة العربية، دراسة قانونية وسياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٧٤م، ص ٧٤.

٢ ـ أن لكل دولة عضو في الجامعة صوتاً واحداً مهما كبر شأنها أو كثر عدد ممثليها، سواء كان ذلك بالنسبة إلى مجلس الجامعة العربية أو اللجان الفنية المتخصصة. كما نص النظام الداخلي لها في مادته السادسة على أن «لكل دولة عضو في الجامعة، أن تمثل بمندوب واحد أو أكثر في كل لجنة ويكون لها صوت واحد».

٣ ـ أن جميع أصوات الأعضاء في الجامعة العربية متساوية، فهذه الأصوات لها نفس الأهمية، ولا تعلو أهمية صوت إحدى أو بعض الدول الأعضاء على بقية الدول الأخرى الأعضاء في الجامعة. ويظهر ذلك بوضوح في المسائل التي وافق ميثاق الجامعة على اتخاذ قرارات فيها بالأغلبية وليس بالإجماع، مثلما يحدث في حالات إقرار ميزانية الجامعة، وشؤون الموظفين، فلم يمنح النظام الأساسي للجامعة أي حق لدولة أو أخرى للاعتراض على هذه القرارات. ولذلك نلاحظ خلو الميثاق من ذكر أي نص مخالف لمثل هذه المساواة في أهمية الأصوات. وفي هذا الشأن تختلف الجامعة العربية عن هيئة الأمم المتحدة، التي ميزت الدول الكبرى على الدول الصغرى، عندما أعطت الأولى مزايا وحقوقاً لا تتمتع بها الأخيرة، مثل حق الاعتراض على أي قرار يتخذه مجلس الأمن.

٤ ـ أن رئاسة مجلس الجامعة حق لكل دولة عضو فيه، تتولاه بالتناوب، وهذا ما تنص عليه المادة الخامسة عشرة من الميثاق بوضوح «ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادي» وهذا تأكيد لمبدأ المساواة القانونية بين الدول الأعضاء في الجامعة العربية. ولم يفرّق الميثاق في هذا الأمر بين دولة صغيرة وأخرى كبيرة أو دولة مؤسسة للجامعة، وأخرى انضمت فيها بعد إتمام مرحلة التأسيس.

ومما سبق يتضح أن هناك حقائق تؤكد قيام الجامعة العربية على مبدأ المساواة القانونية بين الأعضاء، وتقوم بترجمة هذه الحقائق عملياً، فهي حقيقة واقعة ويجب على رئاسة مجلس الجامعة تطويرها بما يخدم الوحدة العربية.

ثالثاً: عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء

تنص المادة الثامنة من الميثاق على أن «تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى، وتعده حقاً من حقوق هذه الدول، وتتعهد بألا تقوم بعمل يرمى إلى تغيير ذلك النظام».

ويشير هذا المبدأ إلى عنصرين أساسيين ينبغي أن تلتزم بهما الدول الأعضاء جميعها وهما:

- وجوب احترام كل دولة عضو في الجامعة نظم الحكم القائمة في بقية الدول الأعضاء بالجامعة باعتبار أن نظم الحكم حق من حقوق هذه الدول. وهذا الاحترام يعني أن تمتنع كل دولة عن (الازدراء) بنظم الحكم في بقية الدول الأعضاء، وعن التهجم على هذه النظم.
- التعهد بعدم القيام بأي عمل يستهدف الإطاحة بهذه النظم أومحاولة تغييرها، والميثاق لم يُجرِّم العمل العسكري وحده، الذي يأخذ شكل الاعتداء، ولكنه حرم أي عمل يهدف إلى الإطاحة بهذه النظم أو بأي منها، سواء كان هذا العمل عدواناً عسكرياً أو تدبيراً لانقلابات عسكرية أو (اقتصر) العمل على (مجرد) التحريض السياسي والإعلامي، فكل هذه الأعمال حظرت المادة الثامنة من الميثاق القيام بها.

وهذا المبدأ الذي تقوم عليه جامعة الدول العربية يرجع إلى طبيعة الجامعة نفسها باعتبارها منظمة للتعاون الاختياري بين الدول العربية

المنظمة لها وليست سلطة سيادية فوق هذه الدول تستطيع أن تفرض نظماً معينة على البلاد العربية الأعضاء بها، أو على الأقل لها من الصلاحيات ما يمكنها من القيام بإجراءات تعديل لهذه النظم السياسية والاقتصادية أو الاجتماعية المعمول بها في هذه البلاد.

رابعاً: فض المنازعات بين الدول العربية بالطرق السلمية

لما كان أحد أهداف الجامعة العربية المحافظة على الأمن والسلام في المنطقة العربية، كان من الطبيعي أن يكون أحد المبادئ، التي تقوم عليها هذه الجامعة وتلتزم بها، مبدأ فض المنازعات بين البلاد العربية الأعضاء بها بالطرق السلمية، خاصة أن تنمية التعاون بين هذه البلاد ـ وهو أحد أهداف الجامعة أيضا ـ لا يستقيم تحقيقه مع استعمال القوة في فض المنازعات التي تنشأ بينها، بل يعرقل مثل هذا التعاون المنشود.

وهذا المبدأ الذي أخذت به الجامعة ورد في أكثر من وثيقة من وثائقها، فالوثيقة الأولى للجامعة وهي بروتوكول الإسكندرية، تحذر بوضوح من استعمال القوة في فض المنازعات بين الدول الأعضاء، وتذكر في القسم الأول منها «لا يجوز في أي حال الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة، ولكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها».

ولم تكتف الجامعة العربية بتحذير أعضائها من اللجوء إلى القوة في تسوية نزاعاتهم وخلافاتهم، بل قرنت هذا التحذير بتقديم عدة وسائل لهم تعينهم على تسوية هذه المنازعات سلمياً، وأهم هذه الوسائل التحكيم والوساطة[1].

---

(١) عبد الفتاح عودة، جامعة الدول العربية وتسوية المنازعات، مرجع سابق، ص ٧٢.

كذلـك فـإن ميثاق الجامعة العربيـة قد أقر إمكانية إجـراء أي تعديلات عليه بموافقة ثلثي دول الجامعة، واعتبر أن أهم أغراض التعديل، التي يجب أن يهتم بها هؤلاء الأعضاء في تقديره ثلاثة، وأهم واحدة منها إنشـاء محكمة عدل عربية، تضطلع بمهمة التحكيم الإجباري بدلاً من التحكيم الاختياري الذي يعدُّ واحداً من اختصاصات الجامعة.

والواضـح أن التـزام الجامعـة العربيـة بمبـدأ فـض المنازعـات العربية بالطرق السـلمية، أمر مهم وملزم لأن أحد أهداف الجامعة العربية المحافظة عـلى الأمـن والسـلام في المنطقـة العربية. ولـن تنجح الجامعـة في تحقيق هذا الهـدف إلا إذا اعتمـدت مبدأ التسـوية للمنازعات بين الـدول الأعضاء بها، وجعلـه واحداً من المبادئ التـي تقوم عليها، أما فـض المنازعات بالقوة فهو أمر يتناقض مع هذا الهدف.

١ .٢ وسـائل جامعة الدول العربية في التسـوية السلمية للمنازعات العربية

يعد مبدأ التسـوية السلمية للمنازعات أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليهـا التنظيم الـدولي الحـديث، وعلى وجـه التحـديد منذ انعقـاد مؤتمـري السـلام عـامـي (١٨٩٩ـ١٩٠٧م). فمع انتشـار ظاهـرة التنظيم الدولي خلال الفترة الموالية للمؤتمرين سـالفي الذكر، اكتسـبت قضايا المحافظة على السـلام والأمن والتسوية السلمية للمنازعات أهمية خاصة، إذ أصبحت من بـين المقاصد الأولى لأيـة منظمة دولية، لذلك توفـرت القناعة لدى المهتمين بأمـور التنظيـم الدولـي بـأن وجـود أي نظـام قـوي وفعـال يختص بوظيفـة التسـوية السـلمية للمنازعـات، يعـد أحـد المقومـات الموضوعية

المهمـة التـي تسـتند إليها المنظمات الدوليـة عموماً في مجال الاضطلاع بالمهام المنوطة بها[1].

وتمثل جامعة الدول العربية إحدى المنظمات الدولية الإقليمية التي أكدت في ميثاقهـا عدم اسـتخدام القوة لفض المنازعات بين دولتـين أو أكثر من دول الجامعـة، وقـد تقرر هـذا التوجه أيضاً في معاهـدة الدفاع المشـترك، والتعاون الاقتصـادي التي صـادق عليها مجلس الجامعة في أبريـل (١٩٥٠م)، ودخلت حيز التنفيذ سـنة (١٩٥٢م) التي نصت في مادتها الأولى على وجوب الحرص على دوام الأمن والاستقرار وفض المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية[2].

والسـؤال الـذي يطرح نفسـه الآن، مـا الوسـائل المتاحة لجامعـة الدول العربيـة لفـض المنازعات العربيـة بالطرق السـلمية؟ ولعل الإجابـة عن هذا التساؤل تكَّون المطلبين الرئيسيين للمبحث الثاني وهما كما يلي:

- وسائل تسوية المنازعات العربية في إطار الجامعة العربية.
- جوانب النجاح والإخفاق في تسـوية المنازعات العربية في إطار الجامعة العربية.

١ .٢ .١ وسائل تسوية المنازعات في إطار جامعة الدول العربية

إن التسـوية السلمية للمنازعات وعدم استخدام القوة والتهديد بها، أو اسـتخدامها أصبحت من الأمور المسـتقرة في فقه القانون الدولي العام، ومن المبادئ الأساسية الراسخة التي تحكم العلاقات الدولية.

(١) أحمـد الرشـيدي، (١٩٩٣م) جامعة الـدول العربية، الخـبرة التاريخية ومشروعات التطوير، القاهرة، ص ١٥٥.

(٢) عبـد الفتاح عـودة، (١٩٧٧م) جامعة الدول العربية وتسـوية المنازعات، سلسـلة شـعبة القانـون العـام والعلوم السياسـية ، دراسـات مغربية الطبعـة الأولى، الدار البيضاء، ص ٥٨.

فميثـاق الأمـم المتحدة أكـد في المـادة الثالثة والثلاثـين ضرورة حل أي نزاع من شـأن اسـتمراره أن يعرض حفظ السـلم والأمن الدوليين للخطر، وأوجب على الدول أن تلتمس حله بادئ ذي بدء بطريقة المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق، والتحكيم والتسوية القضائية[1].

ويبـدو من ذلك أن هناك العديد من الوسـائل التي يمكن اللجوء إليها لتسـوية المنازعات، فهناك،وسـائل التسـوية السياسية ووسـائل ذات صبغة قانونية، وبطبيعة الحال فإن اللجوء إلى إحدى الوسـائل السابقة يخضع لرغبة الأطراف المتنازعة، وتفضيلهم وسيلة على أخرى.

والملاحـظ عند إنشـاء جامعة الدول العربيـة أن الآراء قد تباينت ما بين الداعـي للالتزام بالأحـكام القضائية مـن خلال التحكيـم (العراق، مصر) وبـين المطالبـين بالحفـاظ على سـيادة الـدول الأعضـاء وعدم المسـاس بهذه السـيادة (لبنـان)، لذا جاء الميثـاق كحالة توفيقية لهـذا الاختلاف، بل يمكن القول إنه إنجاز للرؤية الثانية[2].

لذلك جاءت المادة الخامسة من الميثاق متناولة مسألة حل الخلافات بين الدول الأعضاء وسبل تسويتها سلمياً مع تأكيدها عدم الالتجاء للقوة لفض

---

(١) تنص المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة (الفصل السادس المتعلق بحل المنازعات حـلا سـلمياً) على أنـه يجب على أطـراف أي نـزاع من شـأن اسـتمراره أن يعرض حفظ السـلم والأمن الدولي للخطر، أن يلتمسـوا حلها بطـرق المفاوضة والتحقيق والوسـاطة والتوفيق والتحكيم، وأن يلجأ وا إلى الوكالات والمنظمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يتم اختيارها.

(٢) عبد الفتاح عودة، تسوية المنازعات، سلسلة شعبة القانون العام، والعلوم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٩.

المنازعـات بين دول الجامعة، وهذه المادة أكثـر تواضعاً من نص المادة ٢٣ من ميثاق الأمم المتحدة، فقد اقتصرت هذه المادة على ذكر وسيلتين هما الوساطة والتحكيـم فقط، مع الإشـارة إلى أن الجامعة قد اسـتحدثت وسـائل أخرى للتسوية السلمية للمنازعات.

أولاً: الوسائل المنصوص عليها في الميثاق

توضـح المادة الخامسـة من ميثاق جامعـة الدول العربية وسـيلتين لحل الخلافات بين الدول الأعضاء هما الوساطة والتحكيم.

الوسـاطة: اقتـصر ميثـاق جامعـة الـدول العربيـة على ذكر وسـيلة سياسـية ودبلوماسـية واحـدة تتيح تدخـل مجلس الجامعة في فـض المنازعات بطريقـة سـلمية متمثلـة في الوسـاطة، مـع ملاحظـة أن الميثـاق ربط مسـألة إجراء الوسـاطة بالخلافات التي يمكـن أن تتطور وتؤدي إلى نزاع مسـلح أو يستشـف منها إمكانية أن تؤدي إلى نشوب حرب بين الأطراف المتنازعة[1].

وقـد اشـترط الميثاق في الوسـاطة التي تقـوم بها الجامعـة العربية، أن تكـون مقتـصرة عـلى المنازعات التـي يخشـى منها وقـوع حرب بين دولتـين عربيتين، وهذا أمر يمكـن أن يؤخذ، على واضعي الميثاق، إذ إن المفترض في وظيفة المنظمة الدولية أنها (وظيفة وقائية) بمعنى أنها لا يجـب أن تنتظر حتى تتحقق الخشـية من تصاعد نزاع ما ثم يتحول إلى حرب.

---

(١) أحمد الرشـيدي (١٩٩٣م)، وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسـوية السلمية للمنازعات، المستقبل العربي، العدد ١٧١، ص ٨٦ ـ ٨٧ .

فالوساطة تظل في النهاية مبادرة ودية يقوم بها المجلس بغية الوصول إلى حلول مرضية للأطراف المتنازعة، وفي أمور لا تخص مسألة استقلال الدول أو سلامة أراضيها أو سيادتها[1].

وهذا بدوره يطرح تساؤلات، ماذا لو قبلت الأطراف المتنازعة اللجوء إلى وساطة مجلس الجامعة، واتخذ المجلس قراراً ملزماً ولم يطبق أحد الأطراف نتائج هذه الوساطة، خاصة في ظل غياب نص صريح يعالج مثل هذه الأمور.

إن ذلك ولاشك يسهم في إضعاف فعالية نظام التسوية السلمية للمنازعات العربية التي تقوم بها الجامعة العربية. وقد بحث مجلس الجامعة في العديد من الخلافات العربية، وخاصة في مسألة الحدود، فقد نظر في النزاع العراقي الكويتي سنة (١٩٦١م)،والنزاع المصري، السوداني،والنزاع بين شطري اليمن الشمالي والجنوبي. والنزاع الحدودي بين المغرب والجزائر.

يتضح لنا مما سبق، أن الوساطة كوسيلة سياسية ودبلوماسية، يتوقف نجاحها على العديد من الاعتبارات أهمها: موقف الأطراف المتنازعة ورغبتها في تدخل مجلس الجامعة، وطبيعة النزاع ودرجة خطورته، والتأثيرات الخارجية وغيرها.

التحكيم: من خلال قراءة نص المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية يتضح أنها أشارت إلى جانب الوساطة، كوسيلة سياسية، وإلى

---

(١) تشير المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية إلى أنه (...إذا نشب خلاف بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، لا يتعلق باستقلال الدول أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف، كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً).

التحكيم كوسيلة قضائية، مع تأكيدها التحكيم الاختياري وليس الإجباري. وهذا يعني أن المسألة تظل مرهونة برغبة إرادة الأطراف المتنازعة، فلا يحق لمجلس الجامعة القيام بمهمة التحكيم بدون رضى الأطراف المعنية بنزاع أو خلاف ما بغض النظر عن درجة خطورة هذا النزاع وطبيعته.

لذلك يمكن القول إن تحديد الإطار السابق يسهم في إضعاف دور الجامعة العربية في هذا المجال، خاصة مع غياب أية إشارة في الميثاق إلى طبيعة الجزاء الذي يمكن أن يترتب على الأطراف التي قبلت التحكيم ثم رفضت الالتزام بقراراته[1].

وعلى ذلك يكون الطابع الاختياري الذي تمسكت به الدول العربية عند تأسيسها للجامعة العربية خوفاً على استقلالها وسيادتها الوطنية (الموقف اللبناني) من جهة، ثم تخويل جهاز سياسي، وهو مجلس الجامعة ـ القيام بمهمة التحكيم وليس جهازاً قضائيا، دفع بالبعض إلى رفض فكرة التحكيم الإلزامي (الموقف العراقي) معتبراً أن القيام بهذه المهمة من قبل مجلس الجامعة سيخلق وضعاً خطيراً يهدد كيان الجامعة بصفة شاملة.

ثانياً : الوسائل غير المنصوص عليها في الميثاق

شهد مجلس جامعة الدول العربية تطوراً بالنسبة لدوره في مجال تسوية المنازعات العربية، وذلك على مستوى استخدام أساليب جديدة خارج الإطار الضيق الذي حدده الميثاق في الوسيلتين السابقتين (الوساطة، والتحكيم). فقد استعان المجلس بالعديد من الوسائل الأخرى، فلجأ إلى

---

(١) مفيد شهاب (١٩٧٨م)، جامعة الدول العربية، ميثاقها وإنجازاتها، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ص ص ٧٨ ـ ٧٩.

المساعي الحميدة والمصالحة والتحقيق، وبعثات تقصي الحقائق. كما اعتمد على الفصل بين الأطراف المتنازعة من خلال إرسال قوات عربية مشتركة، وقد حدث ذلك مرتين في تاريخ الجامعة، الأولى أثناء النزاع العراقي الكويتي سنة (١٩٦١م)، حيث عرفت القوات التي أرسلت إلى الكويت باسم (قوات الطوارئ العربية، أو قوات الجامعة العربية).

والمرة الثانية كانت أثناء أزمة الحرب الأهلية اللبنانية، حيث عرفت القوات التي أرسلت باسم (قوات أمن الجامعة العربية) أو القوات العربية الرمزية إلى أن تم تعزيزها بقوات الردع العربية[١].

إلا أن أهم وسائل تسوية المنازعات العربية غير الواردة في ميثاق الجامعة العربية هما وسيلتان: مبادرات الأمين العام، ودبلوماسية مؤتمرات القمة.

١ ـ الدور السياسي للأمين العام لجامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية:

تتحدد وظيفة الأمين العام لجامعة الدول العربية في ضوء النصوص الواردة في ميثاق الجامعة وفي الأنظمة الداخلية لكل من مجلس الجامعة وأمانتها العامة ، غير أنه في ضوء ما جرى به العمل فعلاً يمكن أن نستنتج ما يلي:

أن وظيفة الأمين العام قد شهدت تطوراً كبيراً وبصفة خاصة دوره الأساسي بالنسبة لكافة القضايا العربية تحت ضغط الظروف التي أحاطت بالجامعة التي تعرضت لها. وقد استند الأمين العام في قيامه بدور أساسي ورئيسي في مجال تسوية المنازعات العربية والوساطة بين الأطراف العربية

---

(١) أحمد الرشيدي، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات، مرجع سابق، ص ٨٨.

المتنازعة إلى تزايد اهتمام الجامعة ـ وبصفة خاصة المجلس ـ بمنصب الأمين العـام، والاقتناع بأهمية هذا المنصـب، باعتباره أحد العوامل الفاعلة في إدارة مختلف المنازعات العربية بشـكل إيجابي. كما اسـتند الأمـين العام إلى مجموعة النصـوص الواردة في النظام الداخلي لكل من مجلس الجامعة والأمانة العامة وفي مقدمتها المادتين (٢٠ ، ٢١) من نظام المجلس الداخلي [١].

ولم يـتردد مجلـس الجامعة في الترحيـب في دوراته العاديـة بالجهود التي يقـوم بهـا الأمـين العام بالوسـاطة بين أطـراف نزاع مـا على امتداد السـاحة العربية، وكثيراً ما كان يطلب منه الاستمرار في تلك الجهود.

وقـد حدث ذلـك على سـبيل المثال بالنسـبة لأزمـة الحدود بـين اليمن الشـمالية واليمـن الجنوبية سـنة (١٩٧٢م)، حيث أصدر المجلـس قراراً بأن يستمر الأمين العام في مجهوداته من أجل تحقيق مصالحة الدولتين وبمساعدة لجنة خاصة مكونة من ممثلي بعض الدول الأعضاء.

وفي الحـرب الأهليـة اللبنانية لم يتردد الأمين العام في بذل مسـاعيه لدى الأطـراف المتنازعة منذ اللحظة الأولى لنشـوب القتـال، وقد رحب المجلس في دورته العادية الثالثة والسـتين بالجهود التي كان يبذلها الأمين العام في هذا الشأن.

كذلك من الأدوار الرئيسـية التي اضطلع بهـا الأمين العام بتكليف من المجلس، دوره في أزمة الكويت عام (١٩٦١م)[٢].

---

(١) أحمد الرشيدي، جامعة الدول العربية، ميثاقها وإنجازاتها، مرجع سابق، ص ٩٠

(٢) مفيد شهاب، جامعة الدول العربية، ميثاقها وإنجازاتها، مرجع سابق، ص ١٤٤.

فقد قام الأمين العام (عبد الخالق حسونة) بدور ملحوظ في تلك الأزمة وبصفة خاصة فيما كان يتصل بإنشاء وإرسال قوات حفظ السلام العربية التي صدر بشأنها قرار المجلس.

كما كان للأمين العام دور واضح في نزاع الحدود بين المغرب والجزائر (١٩٦٣م) فبعدما تدهور الموقف بين الطرفين، بادر الأمين العام بدعوة مجلس الجامعة للانعقاد في دورة غير عادية لبحث هذا النزاع المغربي الجزائري، وإن كان هذا الانعقاد لم يحقق النجاح المرجو، إلا أنه يعد سابقة تبنتها الأمانة العامة لنفسها توسيعاً لإمكاناتها لدعوة المجلس للانعقاد[١].

وعلى الرغم من الظروف الموضوعية التي كانت وراء تعاظم الدور السياسي للأمين العام على صعيد تسوية الخلافات والمنازعات العربية، فإن هذا الدور المتعاظم كثيراً ما تعرض للنقد من جانب بعض الدول الأعضاء وهي ظاهرة تعود في الواقع إلى السنوات الأولى لقيام الجامعة، كما أنها ليست مقتصرة على أمين عام جامعة الدول العربية، بل نكاد نجدها كذلك في أغلب المنظمات الدولية[٢].

٢ ـ دور دبلوماسية مؤتمرات القمة العربية في تسوية المنازعات العربية

إن الاجتماعات الدورية لرؤساء الدول والحكومات العربية لها فائدتها في التسوية السلمية للمنازعات التي قد تنشأ بين الدول العربية، لأن في ذلك

---

(١) أحمد الرشيدي(أكتوبر ١٩٨١م) ، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات العربية المحلية، المستقبل
العربي، العدد ٣٢، ص ٩٠ .

(٢) أحمد الرشيدي، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات العربية المحلية، مرجع سابق، ص ١٩.

فرصــة للقاء الزعماء والقيـادات العربية، وهذا يعد فرصـة لتقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة.

وهكـذا فجامعة الـدول العربية اسـتحدثت دبلوماسـية القمـة العربية كإحدى أدوات تسوية المنازعات العربية، معبرة بذلك عن قدرة الجامعة على التكيف مع الظروف الجديدة لتسوية المنازعات من خلال محورين أساسيين:

أ ـ أن تخلق اجتماعات القمة المناخ المناسـب للتفاهم بين رؤسـاء الدول الأطـراف المتنازعة حتى وإن لم يكن الهدف من الاجتماع هو تسـوية النـزاع، وعلى سـبيل المثـال فقد مهـد اجتـماع القمة العربيـة الأول (١٩٦٤م) إلى لقاء مصري سـعودي لتسـوية الأزمـة اليمنية، ولقاء مغـربي جزائري لتسـوية الأزمة بـين الدولتين، وبعبـارة أخرى فإن جامعة الدول العربية تقوم بوظيفـة (اتصالية) بين القيادات العربية تمهد من ثم لتسوية المنازعات.

ب ـ وفي هـذا المحور يتم اجتماع رؤسـاء وملوك الـدول العربية في إطار الجامعـة مـن أجل تسـوية نـزاع عـربي، ومن أمثلـة هـذه الصـورة اجتمـاع القـمة العـربية اجتماعاً دورياً طارئاً فـي (أكتوبر ١٩٦٧م) للنظـر في الحـرب الأهلية في لبنـان، وهو الاجتماع الذي أسـفر عن وضع التشكيل النهائي لقوات الردع العربية في لبنان.

١ .٢ .٢ جوانـب نجـاح الجامعـة العربيـة وإخفاقهـا في حـل المنازعات التي تنشأ بين أعضائها

صنـف البعض النزاعات العربية من خلال دور الجامعة العربية فيها إلى أربعة أنواع هي:

ـ نزاعات تدخلت فيها الجامعة وكان النجاح فيها بكفاءات عالية.

ـ نزاعات تدخلت فيها الجامعة وكان النجاح فيها محدوداً.

ـ نزاعات تدخلت فيها الجامعة دون إحراز نجاح يذكر.

ـ نزاعات أخفقت الجامعة العربية في إيجاد حلول ناجعة لها.

أولاً: نزاعات تدخلت فيها الجامعة العربية وكان النجاح فيها بكفاءات عالية

استعملت الجامعة العربية العديد من الوسائل والآليات بقصد محاولة تسوية النزاعات العربية العربية، مثل النزاع العراقي ـ الكويتي سنة (١٩٦١م) والحرب الأهلية اللبنانية عام (١٩٧٥م) وكذلك دورها في حل الأزمة اليمنية(١٩٧٢م).

١ ـ فبالنسبة للنزاع العراقي الكويتي، الذي كان نزاعاً حدودياً في ظاهره، وتدخلت بشأنه قوات الطوارئ العربية، فقد ظهر من جديد سنة (١٩٧٣م)، وتدخلت الجامعة من جديد، وأسفرت جهود أمينها العام عن إنشاء لجنة مختلطة لترسم الحدود، لكن العراق والكويت لم ينهيا نزاعهما، رغم هذا كله ، فظهر النزاع من جديد، ولو في ظروف وأشكال أخرى سنة (١٩٩٠م) ومازال إلى (٢٠٠٩م) وربما يثور مستقبلاً.

٢ ـ وبالنسبة للأزمة اللبنانية، فرغم ما قامت به الجامعة وأمينها العام وبالخصوص لتسوية الأزمة (التوصل إلى اتفاق لإطلاق النار) فإن تطور الأحداث أدى إلى انهياره ومن ثم تصاعد الأزمة ثم اجتماع وزراء الخارجية، والإقرار بدور الجامعة بتكليف الأمين العام على

البقـاء في اتصال مع الأطراف، مما أدى إلى التوصل إلى اتفاق سـلام مهد لتهدئة هذه الأزمة [1].

وتنفيذاً لقرار مجلس الجامعة في دورته الثانية والثمانين (تونس ٢٤ ـ ٢٥ سبتمبر ١٩٨٤م) وبناءً على الاتصالات التي أجرتها الأمانة العامة، ركز وزراء خارجية الدول العربية، والدول الصديقة، في الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العامة للأمم المتحدة على الأوضاع الخطيرة في الجنوب اللبناني والأراضي اللبنانية المحتلـة، لمـا لها مـن آثار عـلى الأمن اللبنـاني، وفي احتـدام الحـرب الأهلية، وضرورة العمـل الفـوري عـلى إيقاف المخططـات والممارسـات الإسرائيلية وإنهاء الاحتلال.

وأصـدرت الأمانـة العامة توجيهاً عاجلاً. إلى بعثاتهـا الخارجية أن تولي موضـوع جنوب لبنان والأراضي اللبنانية المحتلة اهتماماً خاصاً، وأن تدرجه في رأس أنشـطتها، الإعلاميـة والدبلوماسـية وأن تبـدأ التحـرك على الفور، بالتعـاون مـع مجالس السـفراء العرب في إطار مخطط شـامل على السـاحتين الأمريكية والأوروبية.

ولم تقتـصر جهود الأمانة العامـة، في مناصرة قضية الجنوب اللبناني على تنفيذ ما اتخذته مجالس وزراء الإعلام العرب في دوراتها) السابقة، بل طرحت القضية على جدول أعمال الاجتماع الأول لعمداء السلك الدبلوماسي العربي في أوروبـا الغربيـة، الـذي عقـد في باريـس في أواخـر (١٩٨٤م) وعرضت تحركاتها في مواجهة الوضع الخطير، الناشئ في جنوب لبنان وعن الإجراءات الإسرائيليـة، المتمثلـة في عزل سـائر البلاد وبدء الاسـتيلاء على ميـاه أنهاره،

---

(١) محمد السيد سليم (١٩٨٢م)، دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء، ندوة جامعة الدول العربية الواقع والطموح، القاهرة، ص ١٧٣.

وتصاعد الممارسات الإسرائيلية القمعية في محاولة لضرب الجنوب والمقاومة، وتصعيد الحرب الأهلية. وفي إطار هذه المساعي الدولية، سواء على مستوى الأمانه العامة للجامعة أو الدول العربية، يمكن الإشارة إلى قرارين من قرارات الجامعة الأوروبية في شأن الجنوب اللبناني والأراضي اللبنانية المحتلة.

١ ـ قرار البرلمان الأوروبي، في (٢٥ أكتوبر ١٩٨٤م)، وإن خلا من الدعوة إلى الانسحاب الإسرائيلي إلاّ أنه حمّل إسرائيل صراحة، مسؤولية تدهور الأوضاع في الجنوب اللبناني، والأراضي اللبنانية المحتلة. وطالبها باحترام اتفاقية جنيف لعام (١٩٤٩م) في إدارتها المناطق المحتلة ، كما طالب باحترام سيادة واستقلال لبنان ووحدة أراضيه.

٢ ـ قرار دول السوق الأوروبية المشتركة في ختام اجتماعات قمة «دبلن» في(٣ ـ ٤ ديسمبر ١٩٨٤م)، الذي أمّل أن تفضي مفاوضات النافورة إلى انسحاب إسرائيل من لبنان، وفق نداء مجلس الأمن وحدد تمسكه بسيادة لبنان الكاملة واستقلاله ووحدة أراضيه. أمّا بالنسبة لدور الجامعة العربية في انتخاب رئيس للجمهورية اللبنانية في (٢٥ مايو ٢٠٠٨م) فيتمثل في التالي.

بعد نهاية ولاية رئيس الجمهورية إميل لحود وحصول فراغ في منصب الرئاسة واشتداد الخلافات بين المعارضة والموالاة حول المرشح للمنصب، حيث كان الطرفان يرفضان جميع الأسماء لكونها تنتمي للموالاة أو لكونها تنتمي للمعارضة، وفي (٢ ديسمبر ٢٠٠٧م) أعلنت الموالاة عن تبنيها اسم قائد الجيش كرئيس توافقي للجمهورية داعية إلى أوسع تضامن وطني حول هذه المبادرة [1].

---

(1)http/www.alarabiyanet/articles/2007/12/02/ 42408.html.

وبتدخل من جامعة الدول العربية عن طريق رئيسها قبلت المعارضة هذا الترشيح ـ قائد الجيش ـ كرئيس توافقي إلا أن عملية انتخابه تعطلت ليس بسبب الخلاف على شخصه ولكن بسبب الخلاف بين الفرقاء على الآليات المرتبطة بتوليه المنصب مثل تشكيل حكومة جديدة وقانون انتخابات. ولكن بعد توقيع الفرقاء على اتفاق الدوحة في (٢١ مايو ٢٠٠٨م) الذي عمل على إنهاء هذه الخلافات فإنها مهدت الطريق أمامه لتولي رئاسة لبنان [١].

وانتخب اللبنانيون رئيساً للجمهورية في (٢٥ مايو ٢٠٠٨م) وسط حضور عربي ودولي كبير تقدمهم أمير قطر، وأمين عام جامعة الدول العربية ورئيس وزراء تركيا ووزير خارجية السعودية ووزير خارجية سوريا وآخرون.

٣ ـ أما الأزمة بين شطري اليمن، التي كانت أزمة حدودية شأنها شأن أكثرية النزاعات العربية، فقد قام الأمين العام بدور مهم لمساعدة لجنة خاصة لتحقيق المصالحة، ونتج عن هذه الجهود حل الخلاف، بل شجعها على الوحدة (أي الاتفاق) خلال المباحثات التي دارت بينهما، وتم توقيع اتفاق اتحاد في نفس السنة (١٩٧٢م).

ثانياً: نزاعات تدخلت فيها الجامعة وكان النجاح فيها محدوداً

إن محدودية نجاح الجامعة العربية يرجع بالأساس إلى محدودية دورها، في حل هذه النزاعات أو تلك لسبب أو لآخر، كأزمة الضفة الغربية سنة (١٩٥٠م)، والنزاع المغربي الجزائري سنة (١٩٦٣م) [٢].

---

(1)http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_741200/7412723.sfm

(٢) المرجع السابق، ص ١٧٦.

فقد عقد مجلس الجامعة اجتماعاً غير عادي في(١٩ أكتوبر سنة ١٩٦٣م)، أصدر قراراً يدعو فيه الدولتين إلى سحب قواتهما. إلى مراكزهما السابقة، مع تكوين لجنة وساطة لاتخاذ ما يقتضيه حسم النزاع بالطرق السلمية، وقد اعترضت المغرب على هذا القرار لأسباب معينة، مما أدى إلى فشل المبادرة. ولكن الاتصال المباشر بين قائدي البلدين في مؤتمر القمة في القاهرة (١٩٦٤م) كان بداية لاتخاذ تدابير لإنهاء النزاع.

ثالثاً: نزاعات تدخلت فيها الجامعة العربية دون إحراز نجاح يذكر

وهي تلك المنازعات التي حاولت فيها الجامعة أن تقوم بدور مهم لتسويتها، غير أنها لم تحقق نجاحاً يذكر، مثال ذلك النزاع المصري السوداني سنة (١٩٥٨م). فلقد أظهرت الجامعة قدراً واضحاً من اللاكفاءة في تسوية هذا النزاع والمتمثل في تخطيط الحدود بين الدولتين، حيث أخفقت الدبلوماسية العربية على المستوى الثنائي أو على المستوى الجماعي في تسوية هذا النزاع، فعندما قدم مندوب السودان مذكرته إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية، لم يحاول هذا الأخير أن يطلب عقد مجلس الجامعة في دورة غير عادية، كما لم تبادر أي دولة عربية بطلب عقد مجلس الجامعة، ولا مجرد التدخل لتسوية هذا النزاع[1].

وقد حاولت الأمانة العامة للجامعة أن تبرز هذا الموقف بقولها إن السودان لم يطلب عقد مجلس الجامعة وأنه اكتفى بمجرد تبليغ الأمين العام للأمم ببذل مساعيه الحميدة.

---

(١) أمينة بلعوشي،(فبراير ١٩٨٦م)، مساهمة في دراسة النزاعات المسلحة بين الدول العربية، مجلة الوحدة السنة الثانية، العد ١٧، ص ١٠٧ ـ ١١٢.

ووفـق هـذا وذاك فـإن الجانب السـوداني لم يطمئـن إلى جانـب جامعة الـدول العربيـة، حيـث رأى أنها خاضعة للنفـوذ المصري، لذلك سـارع إلى تقديم شكوى إلى مجلس الأمن دون انتظار نتائج من الجامعة العربية[1].

رابعاً: نزاعات أخفقت الجامعة العربية في إيجاد حلول ناجعة لها

١ ـ أخفقـت الجامعـة العربية في إنشـاء محكمة عـدل عربية، فعلى الرغم من أن هذا المشروع كان موضوع قرارات كثيرة واجتماعات عديدة، وعـلى رغم مما تداول مـن ضرورة الإسراع في إنشـاء هـذا الجهاز، إلا أن الملاحـظ أن درجة النمو السـياسي والاجتماعـي لدى الدول الأعضـاء، لم تتبلـور بعد، وذلك بسـبب عدم اطمئنانهـم إلى الحكم القضائي كوسيلة لتسوية النزاع ولاعتقادهم أن هذا الحكم إذا صدر ضدها سـيكون ماسـاً بكرامتها، في حين أن التسـوية الدبلوماسـية تخفـي تنازلات أطراف النزاع في ثوب سـيـاسي يجعـلها لا تتأثر به، ولا تشعر بما يمس كرامتها[2].

٢ ـ كما أخفقت الجامعة العربية في اتخاذ التدابير العسكرية اللازمة، ولا يخفـى على أحد أهمية الـدور الذي تقوم به هذه القـوة داخل منظمة أريـد لها أن تكون أداة لتحقيق الأمن والسـلم داخـل منطقة معينة، ولا أدل عـلى ذلـك الدور الذي تقوم به قوات حفظ السـلام الأممية في معظـم أنحـاء العـالم، إذ لم تتدخـل الجامعـة العربية عسـكرياً إلا مرتـين. الأولى حينما شـكلت قوات الطوارئ العربية التي أرسـلت

---

(١) أحمد يوسف أحمد، الصراعات العربية ، دراسة استطلاعية ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، يناير،(١٩٨٨م)، ص ٢٠٤.

(٢) عبد الفتاح عودة، دور الجامعة في حل المنازعات العربية، مرجع سابق، ص ٦٨.

إلى الكويت، والمرة الثانية أثناء الحرب الأهلية اللبنانية. وفي الحالة الأولى لم تستطع هذه القوات الوصول إلى الكويت إلا بعد أن زال الخطر الذي يهدد دولة الكويت، الذي من أجله أنشئت هذه القوة.

أما في الحالة الثانية فلم تنجح قوات الطوارئ العربية في فصل الأطراف المتشابكة إلا بعد أن تدخلت القوات السورية في لبنان، ولم يوجد سند لهذا التدخل العسكري السوري إلا بعد اجتماع مؤتمر القمة العربي (١٩٧٦م)، الذي أسبغ على القوة العسكرية السورية الشرعية الدولية[١].

وخلاصة القول إن الجامعة العربية بوضعها الحالي تعيد إلى الأذهان تجربة عصبة الأمم، فإذا كانت الحرب العالمية الثانية عصفت بهذه التجربة بعد نحو ربع قرن من قيامها وتمخضت عن ميلاد منظمة الأمم المتحدة التي أخذت في الاعتبار دروس المنظمة السابقة عليها وتجاربها، ولذلك فإن الوضع الراهن للعلاقات العربية يوجب اتخاذ خطوة مماثلة[٢].

١ .٣ التحديات التي تواجه الجامعة العربية في إدارة وحل المنازعات العربية

اتسم تأسيس الجامعة العربية منذ البداية بثلاث خصائص أساسية شكلت عوامل بارزة وأدواراً مهمة في مسيرة الجامعة، وأنشطتها ومنجزاتها خلال العقود الستة الماضية، وهذه الخصائص هي:

---

(١) محمد السيد سليم، دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء، مرجع سابق، ص ١٧٤ .

(٢) أحمد الرشيدي، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات العربية المحلية، مرجع سابق ص ٩٤.

١ ـ أنها جمعت دولاً وحكومات قطرية بعضها حديث العهد بالاستقلال والبعض الآخر كان يعاني من أشكال مختلفة من السيطرة الأجنبية.

٢ ـ أنهـا المنظمة الوحيدة في العالم التي تمثـل نظاماً إقليمياً قومياً، بمعنى أنهـا تجمع في إطارهـا دولاً تنتمي إلى أمة واحدة، وتتقاسـم مصالح وهمومـاً مشـتركة، وهذه حالـة فريدة في العالم مـن حيث الجمع بين ثنائية التمثيل الإقليمي والقومي.

٣ ـ أنها أول منظمة إقليمية، وربما دولية، تنشأ بعد الحرب العالمية الثانية، ومـن ثم لم تتهيأ لها إمكانية الاسـتفادة من تجـارب وأنظمة منظمات أخرى سابقة لها أسوة بغيرها من المنظمات والمؤسسات الأخرى.

لذلك يمكن القول: إن الظروف التي تكونت فيها جامعة الدول العربية تبين بوضوح أنها قامت تعبيراً عما يشـد أجزاء الأمة العربية من روابط قومية تضرب جذورها في أعماق التاريخ، وإدراكاً لما يجمع بين أقطارها من مصلحة مشتركة للنهوض يداً واحدة لاسـتكمال مسيرة الاستقلال والسيادة وتحقيق التنمية والتقدم في إطار التكامل المسـتمد من وحدة المصير القومي. ومن ثم فإن تأسيسـها قد جـاء انتصاراً لفكرة القومية العربية وإطـاراً لقوى التكامل والتوحـد في الوطـن العـربي في مواجهة المخططات والقـوى ذات النزاعات التقسيمية والانفصالية، وعلى هذه الأرضية استطاعت جامعة الدول العربية أن يكون لها دور مهم في حياة الدول الأعضاء وأن تحقق الكثير من المنجزات.

فقد ركزت الجامعة على تقديم كل أشكال الدعم للشعوب العربية التي كانت تناضل من أجل تحررها، وأسهمت في التعريف بقضايا هذه الشعوب، وكان للجامعـة ـ ومـازال ـ دور رئيـسي في دعم قضية فلسـطين ، في مختلف المراحـل التـي مرت بها هذه القضيـة العربية المركزية، كـما كان للجامعة دور

بارز في بلورة الشخصية العربية وفي صياغة مواقف عربية موحدة، وفي تحويل المجموعة العربية إلى وجود له وزنه على المستويين الإقليمي والدولي[1].

كما يجدر بنا أن لا ننسى الدور البارز الذي قامت به المنظمات العربية المتخصصة العاملة في إطار الجامعة العربية، التي كان لها إسهامها الكبير ـ كل في مجال تخصصه ـ في توثيق عُرى التعاون العربي في مختلف الميادين.

لذلك سوف أستعرض في هذا المبحث مطلبين أساسيين هما:

ـ أهم التحديات التي تواجه الجامعة العربية.

ـ دور الأمانة العامة للجامعة في مواجهة هذه التحديات.

١ .٣ .١ أهم التحديات التي تواجه جامعة الدول العربية

واجهت الجامعة العربية مصاعب وأزمات مختلفة خلال مراحل تطورها،بعضها أخذ شكل التحديات الثابتة، كالصراع العربي ـ الإسرائيلي، والخلافات العربية وصعوبات العمل العربي المشترك، ولكن ما تواجهه الجامعة في مرحلتها الراهنة، هو نوع من تحديات المصير[2]، بالنسبة للنظام العربي ككل، وللجامعة العربية كعضو أصيل في هذا النظام. فالعروبة كفكر وعقيدة صارت محل تساؤل، ومكانها في النظام العربي أصبح محل تنافس مع أفكار وعقائد أخرى[3]. وتنشط أجهزة وعناصر متباينة بهدف عزل النظام

(١) كمال أبو المجد، (ابريل ١٩٨١)، القومية العربية والإسلام (تصورات متباينة): نحو صبغة جديدة للعلاقة / المستقبل العربي، السنة ٣، العدد ٦، ص ٩٨ .

(٢) إبراهيم سعد الدين، (ايلول سبتمبر ١٩٨٠م)، وآخرون، الوطن العربي سنة (٢٠٠٠م)، المستقبل العربي، السنة (٢) العدد (١٩)، ص ٦ـ ١٠.

(٣) مركز دراسات الوحدة العربية، ندوة القومية العربية والإسلام، بيروت، ٢٠ ـ ٢٣ كانون الأول ديسمبر ١٩٨٠، القومية العربية والإسلام، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨١م)، ص ١١.

الإقليمي العربي عن عروبته عن طريق محاربة الفكر القومي، ومطاردة المفكرين القوميين وتشجيع الأفكار والمذاهب المناوئة، وطرح مواجهات متطرفة.

لذلك يمكن القول إن الجامعة العربية تواجه الآن تحديات لا تقل خطورة عن التحديات التي واجهتها الأمة العربية ومؤسساتها في مراحل سابقة، وأبرز هذه التحديات هي:

أولاً: تحدي المرحلة الجديدة في العلاقات الدولية أو ما يسمى النظام العالمي الجديد، وهذا التحدي يفرض على الدول العربية والجامعة العمل على توفير القدرات العربية للتعامل مع هذا النظام من موقع يحمي الأمة العربية وكل قطر من أقطارها من مخططات الهيمنة والأطماع الأجنبية، ويسهم في إرساء العلاقات الدولية على أساس مبدأ التكافؤ والمنافع المتبادلة.

ثانياً: التحدي الناجم عن مستلزمات الأمن القومي العربي وخلو الساحة العربية من وسائل وترتيبات حماية الأمن الجماعي العربي الذي يستدعي صياغة رؤية جديدة لهذا الأمن الجماعي قوامها القوى الذاتية للأمة العربية وفق آلية عربية تنبثق عن أحكام ميثاق الجامعة وتنسجم مع ميثاق الأمم المتحدة.

ثالثاً: التحدي الذي تطرحه عملية السلام الشامل والعادل والدائم مع إسرائيل ، سواء من حيث القدرة على التصدي لنزاعات التوسع والسيطرة الإقليمية وإنهاء الاحتلال الإسرائيلي لجميع الأراضي العربية في إطار التنفيذ الكامل لقرارات الشرعية الدولية، ووفقا لمبدأ الأرض مقابل السلام، أم من حيث متطلبات السلام القادم، أو ما

يترتب عـلى إدارة الصراع في حال السـلم، وكلا الأمرين يسـتوجب رؤيـة عربية مشـتركة وموقفاً عربياً موحداً يوفـران لأمتنا القدرة على التعامل الواعي مع ما يرسـم لمنطقتنا وراء مسميات الشرق الأوسط الجديد.

رابعاً: التحدي الذي تطرحه مسـألة التنميـة العربية الاقتصادية والاجتماعية التـي تشـكل الشرط الذي لا غنـى عنه لمنعة الأمـة العربية وتقدمها. وغني عن التأكيد أن هذه المهمة التاريخية لا يمكن إنجازها إلا بتعبئة جميع الطاقات والموارد والثروات العربية وفق خطة استراتيجية شاملة تتيـح لأمتنـا إمكانيـة التعامل ـ ومـن موقع الاقتـدار ـ مع معطيات النظـام العالمـي الجديـد الذي يسـيِّر التجمعـات الاقتصادية الكبرى والقـوى الدوليـة العملاقة وحيث لا حيـاة فيه للكيانات السياسـية أو الاقتصاديـة الصغيرة، وكذلك القدرة عـلى التعامل الواعي مع ما يرسم لمنطقتنا وراء مسميات الشرق الأوسط الجديد.

خامسـاً: التحدي الديمقراطي الذي يسـتدعي تكريس الحيـاة الديمقراطية والشرعية والبرلمانية والتعددية السياسـية وتعزيز الحريات الأساسية للمواطنـين واحـترام حقوق الإنسـان التي أصبحت معلـماً من معالم الحياة الإنسانية، خاصة في العقدين الأخيرين من هذا القرن.

لذلك فإن مختلف القيم الاجتماعية الضرورية لبناء المجتمع العصري المترابـط يفقدها النظام العربي تدريجيـاً تحت وطأة القيم الجديدة التي تنبعـث من داخل النظـام الاجتماعي العـربي الجديد، مقترنـاً بظهور هـذه القيم وتمكنها من المجتمع العـربي التي أفرزت أفكاراً ومذاهب وتعصبـات التيارات الدينية المتطرفـة، التي تقترب حثيثاً من أهدافها

الحقيقيـة في مجتمعـات الثـروة، أي عـلى مراكز النظـام الاجتمـاعي العـربي الجديد حيث تشـكل القـيم الجديـدة، مجتمعة التربة الخصبة لنمو أزمات الأقليات والطوائف.

ويصاحب هذا الوضع انهيار عام في الثقافة العربية، ويكفي أن الوطن العـربي صار يكتب وينشـر أقل من ثلث ما كان يكتبه وينشـره منذ خمسة عشـر عاماً[١].

والملاحـظ أن المتفـق عليـه عربيـاً أن نقطـة البـدء في العمـل لمواجهة جميع التحديات المشـار إليها هي اسـتعادة قوة الدفع للتضامن العربي الذي يشـكل الأساس الراسخ للأمن القومي العربي وللعمل العربي المشترك ولنماء واستقرار كل قطر من أقطارنا العربية.

سادسـاً: الإرهـاب وهو أحد أهـم التحديات التـي يواجهها العـالم العربي. والإرهـاب ليـس وليد اليـوم فقد عانت منـه المجتمعـات منذ القدم حيـث أصبـح إرهـاب اليـوم لـه طابعـه الخاص مـن حيـث التنظيم والتمويل مما يتطلب الحاجة الماسة إلى تعزيز سبل التعاون الدولي على مختلف المسـتويات المحلية والإقليميـة والدولية وذلك لمواجهة خطر الإرهاب[٢]. وجاءت أحداث سبتمبر لتربك النظام الدولي ومفاهيم السياسة الدولية، حيث بات الإرهاب ظاهرة عالمية ومعقدة لا ترتبط بدين أو مجتمع أو ثقافة.

---

(١) سعد الدين إبراهيم وآخرون، الوطن العربي، القاهرة، سنة (٢٠٠٠م)، ص ٢٦.

(٢) الهنداوى، نور الدين (١٩٩٩م)، السلسـلة التشريعية وجرائم الإرهاب، مجلة كلية الحقوق، الكويت، ص ٣١٧.

وتعـد جامعـة الدول العربية في مقدمة من نـادوا بالحرب على الإرهاب فقد أدانت جميع الدول العربية الإرهاب بشدة وبجميع أشكاله ومظاهره أيا كان مرتكبوه وحيثما ارتكب، حيث إنه يشكل أخطر التهديدات والتحديات التـي تواجه السـلم والأمن الدوليـين، إلاّ أن الدول العربيـة نادت بضرورة التمييز بين الإرهاب وبين حق الشعوب في الكفاح المشروع ضد الاحتلال.

ولقـد وضعت الجامعة العربية موضوع الوقاية من الإرهاب ومكافحته عـلى رأس أولوياتهـا وبادرت منذ التسـعينيات من القرن المـاضي إلى الدعوة لعقد مؤتمر دولي تحت رعاية الأمم المتحدة لبحث ظاهرة الإرهاب والاتفاق على تعريف له ضمن اتفاقية دولية شاملة حول الإرهاب.

وينبغي الإشـارة هنا إلى أن مجلس الجامعـة العربية في دورته العادية على المستوى الوزاري المنعقد في سبتمبر (٢٠٠٦م) أكد مجدداً على إدانة الإرهاب بجميع أشـكاله وصوره، ومهـما كانت دوافعه ومبرراتـه ورفض الخلط بينه وبـين الدين الإسـلامي الحنيـف الذي يدعـو إلى إعـلاء قيم التسـامح ونبذ الإرهاب والتطرف. كما استضافت الرياض مؤتمراً عالمياً لمكافحة الإرهاب في الفترة الممتدة من (٥ إلى ٨ فبراير ٢٠٠٥م) وكان المؤتمر مناسبة لاستعراض آفاق المستقبل العربي بين تهديدات التدخل الأجنبي باعتبار الإسلام مصدراً للإرهاب وبين واقعة تعرض الدول الإسـلامية للإرهاب. ولقد كان لكلمة أمـين عـام الجامعـة العربيـة وقعها الخـاص في هذا المجـال، وجـاء في كلمته مابـين رؤية جامعـة الدول العربية لظاهـرة الإرهاب، التي اتضـح منها إلمام الجامعـة العربية بالأبعـاد الحقيقية لهذه الظاهرة، من كونهـا ذات أبعاد دولية وأسـباب عالميـة، وأن المواقف السياسـية والعسـكرية لبعض الدول تسـهم بقدر كبير في زيادة انتشـار أفكار الإرهاب ولكي تكون معالجة هذه الظاهرة موضوعيـة وجدية، فلا بد من موقف دولي يؤكد الاتفاق على تعريف موحد

للإرهاب، مع مراعاة المواثيق الدولية التي تؤكد حقوق الشعوب في النضال لتحرير أراضيها المحتلة، أياً كانت مبررات هذا الاحتلال.

١ .٣ .٢ دور الأمانة العامة للجامعة في مواجهة التحديات

إن دقة الأوضاع الراهنة والمحتملة في الوطن العربي خلال العقد الحالي تتطلب من الأمانة العامة مرونة وكفاءة ومعرفة بتطور الأمور في المنطقة، وأن المرحلة الحالية تبدو مختلفة جذرياً عن كل المراحل السابقة، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: إن المرحلة الحالية تتطلب من الأمانة العامة أن تستخدم كل إمكاناتها المتاحة لديها استخداماً أفضل، وأن تركز جهودها على قطاعات عمل رئيسة لكي تحقق الحد الأدنى المطلوب في هذه المرحلة وهو الحيلولة دون انفراط النظام العربي.

لذلك ينبغي أن تتصدر أولويات اهتمام مجلس الجامعة إلى مهمة الوصول إلى الرأي العام العربي لطرح خطورة التحديات التي تواجه الأمة العربية، إذ إنه بالتعبئة الجماهيرية العلمية يمكن وقف الانحسار القومي، لأن من أهم واجبات الجامعة العربية أن تجد صيغة جديدة للعلاقة بين الإسلام والعروبة، ويجد فيها العربي المسلم مخرجاً من التناقض المفتعل بينهما، ومدخلاً يعينه على تقديم عطائه لكل من إسلامه وعروبته، دون أن يقع في محظور الخروج على الإسلام أو التنكر للعروبة، كما يجد فيها العربي غير المسلم مخرجاً من (الاغتراب) الذي يحس به تجاه التوجه الإسلامي للمجتمع الذي يعيش فيه[١].

---

(١) كمال أبو المجد، (أبريل ١٩٨١م)، القومية العربية والإسلامية (تصورات متباينة): نحو صيغة جديدة للعلاقة، المستقبل العربية، السنة ٣، العدد ٢٦، ص ١٠٩.

ويمكن لمجلس الجامعة أن يسهم في تفادي الانهيار الكامل للقيم تحت وطأة النظام الاجتماعي الجديد، وأن يدعو من خلال حملات التعبئة إلى ضرورة المحافظة على الذاتية الحضارية للوطن العربي. ولاشك أن المجال متسع لتنشط الأمانة العامة في هذا السبيل، فالإنسان العربي الذي يعاني من سلبيات قيم الاستهلاك وتفكك الأسرة وفراغ الفكر والمذهب، مستعد لأن يتقبل بحماسة الدعوة إلى العودة للانتماء إلى كيان حضاري بقواعد موغلة في القدم وآمال متفتحة للمستقبل.

ثانياً: ومن ناحية أخرى، فإنه ينبغي على الأمانة العامة للجامعة العربية تكثيف العمل في مجالات العمل العربي المشترك، بحيث يكون لديها القدرة على تقديم الحلول المناسبة لحل الأزمات القطرية الناتجة عن إصرار بعض الأقطار على انتهاجها أسلوب التنمية القطرية المنعزلة عن العمل القومي. فأزمات التنمية القطرية تقع للأسباب نفسها التي تؤدي إلى الأزمات الأمنية والدفاعية، ولذلك فإن النتيجة الحتمية للتمسك المفرط بالقطرية في الدفاع والتنمية، يعرض الأقطار العربية للأخطار، وقد يؤدي إلى انهيارات مالية أو أمنية.

ثالثاً: أنه ينبغي أن يكون في مقدمة مهام الأمانة الاستعداد ببدائل للعمل لإنقاذ هذه الأقطار ضمن خطة قومية متكاملة. وقد يفيد ذلك لو أن الأمانة العامة انتهزت كل فرصة ممكنة لترتيب عقد قمم مصغرة، فالقمم الموسعة يصعب عليها الأداء القومي السليم في أوقات الأزمات والتفكك، بينما يمكن من خلال قمم مصغرة متكاملة تحقيق خطوات إيجابية عن طريق العمل العربي المشترك، وتكون فرصة تعبر خلالها الأمانة العامة عن مدى خطورة التحديات وتقترح سبلاً لمواجهتها.

وفضلا عن ذلك، وما دامت الجامعة العربية مؤهلة لأن تقوم بدور مهم في ترميم الوضع العربي المتأزم بهدف السير نحو مستقبل مشرق لأمتنا، فإن تطوير أوضاع الجامعة يصبح ضرورة قومية وعملية ملحة. والنقطة المحورية هنا هي تطوير أحكام ميثاق الجامعة وإيجاد الآليات المناسبة التي تضمن للقرار العربي المشترك قوة التنفيذ، وإرساء العلاقات العربية على ضوابط ثابتة تكفل حل الخلافات العربية ـ العربية في نطاق الجامعة وبصورة سلمية، لأن تحقيق هذا الهدف هو مهمة ينبغي أن تنهض بها جميع الدول العربية لما فيه من خير لهذه الأمة وبقائها وسؤددها، ولأهمية توضيح بنيان الجامعة العربية وأهم أغراضها أفردت الفصل التالي من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

بنيان جامعة الدول العربية ودورها التضامني

٢ . بنيان جامعة الدول العربية ودورها التضامني

إن فكرة إنشـاء جامعة تضم الدول العربية في منظمة اتحادية واحدة هي فكرة تتجاوب مع رغبات العرب وترتبط بفكرة التلاحم الطبيعي والعضوي الذي يجب أن يقوم بين دول تعيش في وطن مشترك وتنتمي إلى قومية واحدة وتتحدث بلغة واحدة ، وتملك تاريخاً مشتركاً ومصالح مشتركة.

ولقد شـهد العـالم العربي عند اندلاع الحرب العالميـة الثانية اتجاها يدعو لإقامة نوع من الاتحاد بين الشعوب العربية ويحقق طموحاتها ويحل مشاكلها لتحقيق رباط أوثق فيما بينها.

وتعـد الجامعـة العربيـة مـن أقـدم المنظـمات الدوليـة الإقليميـة، فقـد تأسسـت في (٢٢/ ٣/ ١٩٤٥م) أي قبل تأسـيس منظمة الأمم المتحدة بنحو سـتة أشـهر. وتمثل الجامعـة العربيـة (بيت العـرب) الذي يعبر عـن النبض والإحساس الحقيقي للأمة العربية، وكان قيامها استجابة للرأي العام العربي الـذي رأى ضرورة إيجاد تجمـع يعمق الروابط التي تشـترك فيها هذه الأمة. والجامعـة العربيـة كأي منظمة دولية تضم حكومات الـدول الأعضاء فيها، كـما أنهـا تعمل في نطاق الوثيقة المنشـئة لها وما تخوله لهـا تلك الحكومات من اختصاصات. لذلك سوف أتناول في هذا الفصل وصف بنيان جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية من خلال المبحثين الرئيسين التاليين.

- أغراض جامعة الدول العربية ووظائفها.
- دور جامعة الدول العربية في تعزيز العمل العربي المشترك.

٢ .١ جامعة الدول العربية ووظائفها

عنـد النظر إلى بنيان جامعة الدول العربية نجـد أن هذا البنيان يتمثل في مظهرين أساسيين، مظهر شخصي ينصرف إلى دراسـة أحكام العضوية فيها، ومظهـر عضوي ينصرف إلى دراسـة الأجهزة التي تدخـل في تكوين هيكلها التنظيمي. ويتضح من المادة الثانية من الميثاق أن الغرض من الجامعة هو:

١ ـ توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها.

٢ ـ تنسـيق خططها السياسـية تحقيقـاً للتعاون بينها وصيانة لاسـتقلالها وسيـادتها.

٣ـ النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها.

وكذلك من أغراض الجامعة العربية تعاون الدول المشـتركة فيها تعاوناً وثيقاً، يراعي نظم كل منها في الشؤون التالية:

أ ـ الشـؤون الاقتصاديـة والماليـة، ويدخـل في ذلـك التبـادل التجـاري والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة.

ب ـ شـؤون المواصـلات، ويدخـل في ذلك السـكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.

جـ ـ الشؤون الثقافية.

د ـ الشؤون الأمنية، بعد إنشاء مجلس وزراء الداخلية العرب

هـ ـ شؤون الجنسية، والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسـليم المجرمين.

و ـ الشؤون الاجتماعية.

ز ـ الشؤون الصحية.

والواضح من مضمون المادة الثانية من الميثاق أنها تضمنت التعاون الوثيق بين الدول الأعضاء، ولكنها لم تشر إلى الدفاع المشترك ضد العدوان الأجنبي أو تنسيق الإمكانات العسكرية وتوحيد السياسة الخارجية (وهو الأمر الذي عالجته معاهدة سنة ١٩٥٠م).

كما أن المادة الخامسة تسمح للجامعة بأن تقوم بدور الوسيط في المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء بعضهم والبعض الآخر، كما تقرر المادة الثانية من الميثاق أنه مما يدخل في مهمة مجلس الجامعة أن تقرر وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لتحقيق الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

لذلك يمكن القول إن الغرض الأساسي للجامعة العربية هو رعاية وتعزيز أوجه النشاط غير السياسي، ودخولها حلبة السياسة يكون بصفة عرضية، لأن دستورها ـ في أساسه وأصله ـ لم يعدها لممارسة هذا النوع من النشاط.

وسوف أقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

ـ العضوية في جامعة الدول العربية.

ـ هيئات وأجهزة جامعة الدول العربية واختصاصاتها.

ـ تحديد الصفة القانونية لجامعة الدول العربية من قبل الدول الأعضاء والمنظمات الدولية.

٢ .١ .١ العضوية في جامعة الدول العربية

تقتضي دراسة أحكام العضوية في جامعة الدول العربية التعرض لبحث شروط اكتساب العضوية فيها، ثم التعرض لدراسة أحكام استمرار العضوية وما قد يطرأ من عوارض تعوق هذا الاستمرار أو يؤدي إلى إنهاء العضوية.

وفي ذلك تنص المادة الأولى من الميثاق على أن الجامعة تتألف من الدول العربيـة المستقلة الموقعـة على هـذا الميثاق ،ولـكل دولة عربية مسـتقلة الحق في أن تنضـم إلى الجامعـة، فإذا رغبـت في الانضمام قدمت طلبـا بذلك يودع لـدى الأمانة العامة الدائمـة ويعرض على المجلـس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب. ومن ثم فإن العضوية في الجامعة العربية مقصورة على الدول العربيـة، فـلا يجوز لدولـة غير عربية أن تكـون عضواً في تلـك الجامعة حتى تحتفظ بصبغتها العربية الخالصة المستقلة، لأن الدول غير المستقلة لا يمكنها أن تقوم بالالتزامات التي فرضها الميثـاق على الدول الأعضاء. ولقد حرص ميثـاق الجـامعة على إبـراز صـفة (الاسـتقلال) كشرط صلاحية لاكتسـاب العضوية في الجامعة من جانب الدول طالبة العضوية، ومع ذلك فإن الجامعة العربيـة قد توسـعت في فهمهـا لمدلول الاسـتقلال على نحو مـا فعلته الأمم المتحدة إذ اكتفت بأن تحكم الدول نفسـها حكما ذاتياً، وأن يعترف بوجودها عـدد كبـير من الدول[1] حتى ولو لم تكن ـ في واقـع أمرها ـ بعيدة تماماً عن سيطرة غيرها من الدول. ومن ثم فقد اكتسبت كل من سوريا ولبنان وشرق الأردن عضوية الجامعة عند إنشائها رغم أن هذه الدول الثلاث لم تكن حتى ذلك الوقت متمتعة تماماً بكامل اسـتقلالها وفقاً للمعنى القانوني الدقيق لهذا الاصطـلاح. أما بالنسـبة لفلسـطين فقد تضمـن الميثاق ملحقـاً خاصاً هذا نصه».

منذ نهاية الحرب العظمى سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية ـ ومنها فلسطين ـ ولاية تلك الدولة، وأصبحت مستقلة بنفسها غير

---

(١) عائشـة راتـب (١٩٧١م) التنظيـم الـدولي، الكتـاب الثـاني، التنظيـم الإقليمـي والمتخصص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٩.

تابعـة لأيـة دولة أخرى، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشـأن فيهـا وإذا لم تكن قد مكنت من تولي أمورها فإن ميثاق العصبة في (١٩١٩م) لم يقرر النظام الذي وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها، فوجودها واسـتقلالها الـدولي مـن الناحيـة الشرعيـة أمر لاشـك فيـه، كما أنه لاشـك في اسـتقلال البـلاد العربيـة الأخـرى، وإذا كانـت المظاهـر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة في أعمال مجلس الجامعة[١].

لذلـك ترى الـدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربيـة أنه نظراً لظروف فلسـطين الخاصـة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسـة اسـتقلاله فعـلاً، يتولى مجلـس الجامعـة العربية أمر اختيار مندوب عربي من فلسـطين للاشـتراك في أعماله.

من خلال ماسبق ذكـره فإنه يمكن لأية دولة عربية تتمتـع بالاستقـلال أن تنضـم إلى عضويـة الجامعـة، وذلك بـأن تقدم طلبـاً لدى الأمانـة العامة للجامعـة العربية ويعرض على مجلس الجامعة في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب.

أمّا الانسحاب من العضوية[٢] فقد حدد الميثاق سببين لهذا الانسحاب، السبب الأول، الانسـحاب الإرادي والسبب الثاني عدم الموافقة على تعديل الميثاق، كما أن المادة (١٨) في فقرتها الثانية من ميثاق الجامعة قد تناولت كيفية اعتبار الدولة التي لا تقوم بواجباتها اتجاه الجامعة منفصلة عنها.

---

(١) بطرس غالي (١٩٧٣م) قضية العضوية في الجامعة العربية، مجلة السياسـة الدولية، القاهرة، ص ٩٠٩.

(٢) بطرس بطرس غالي، (١٩٥٥م) فقدان العضوية في جامعة الدول العربية، مقال في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الحادي عشر، ص ٢٨٠.

الانسحاب الإرادي

إذا ارتأت إحدى دول الجامعة أن مصلحتها تقتضي أن تنسحب واستقر رأيها على الانسحاب منها، كان عليها أن تعلم المجلس قبل التنفيذ بسنة، وفي ذلك تنص المادة ١٨ في فقرتها الأولى من الميثاق على أنه «إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة»[١].

٢ .١ .٢ هيئات وأجهزة جامعة الدول العربية واختصاصاتها

تنص المادة (١٩) من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه، يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل الميثاق لإنشاء محكمة عربية. ورغم أن المحكمة كانت موضوع مناقشات طويلة إلا أنها لم تنشأ حتى الآن، والثابت أن هيئات الجامعة العربية التي أقرها الميثاق تتمثل في مجلس الجامعة، والأمانة العامة، واللجان الفنية الدائمة، بالإضافة إلى الأجهزة التي أقرتها معاهدة (١٩٥٠م)، وهي مجلس الدفاع المشترك، واللجنة العسكرية الدائمة، والمجلس الاقتصادي. لذلك سأعرض فيما يلي للأجهزة المنصوص عليها في ميثاق الجامعة، ثم للأجهزة التي أضافتها معاهدة الدفاع المشترك (١٩٥٠م):

أولاً : هيئات جامعة الدول العربية التي أقرها الميثاق

١ ـ مجلس الجامعة

وهو من أهم أجهزة الجامعة، ولقد نصت المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية على أن يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها.

---

(١) المرجع السابق، ص ١٢٤ وما بعدها.

وتكون مهمـة هذا المجلس القيام على تحقيق أغـراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشـتركة فيها من اتفاقيات في الشـؤون المشـار إليها في المادة السـابعة وفي غيرها. ويراعى أن مجلس الجامعة على خلاف ما هو الحال بالنسـبة للأمـم المتحـدة، حيث يوجد لـكل دولة مندوب ، يمكـن أن ينعقد عـلى أي مسـتوى. ولقد جرى العمـل في الجامعة العربية عـلى إخفاء الصبغة التمثيلية على كل شخص تقوم دولته بتبليغ الأمانة العامة أنه ممثلها في مجلس الجامعـة أياً كان مسـتوى الاجتـماع. لذلك فقد اعتبرت اجتماعات الرؤسـاء والملـوك العـرب التي بدأت في ينايـر (١٩٦٤م) اجتماعـات لمجلس الجامعة وليست اجتماعات لهيئة جديدة من هيئات الجامعة[١].

ولعـل عدم النص على مسـتوى التمثيـل بصورة جامدة بعـد ـ كما قيل بحق ـ من قبيل الصياغات الحكيمة التي تميز بها ميثاق الجامعة في هذا الصدد لأنه يسـمح بأن تكون هناك جدية في التقدير تتمشى مع مقتضيات وظروف العلاقات العربية والأحداث الدولية [٢].

و مهمة مجلس الجامعة

تنـص المـادة الثالثـة في فقرتها الثانية عـلى أن مهمة مجلـس الجامعة هي: «تحقيق أغراض الجامعة العربية ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشـتركة فيها من اتفاقيات في الأمور المشار إليها في المادة السابعة». ويستفاد من نص المادة المذكـورة أن الميثـاق قد أسـند اختصاصاً شـاملاً لمجلس الجامعـة لكي يقوم

---

(١) محمـد عبدالوهاب السـاكت، (١٩٧٢م)، الأمين العام لجامعـة الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهره، ص ٧٨

(٢) عبـد العزيـز سرحـان، (١٩٧٤م)، المنظـمات الدوليـة الإقليميـة، والمتخصصـة، القاهرة، ص ٣٤ .

بتحقيق الأهداف التي قامت هذه الأخيرة من أجلها، والمشار إليها في المادة الثانية من الميثاق التي تتمثل فيما يلي[1]:

١ ـ تحقيق أغراض الجامعة.

٢ـ مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة في الجامعة من اتفاقيات.

٣ـ تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل (أي في تاريخ لاحق لقيام الجامعة العربية) لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

٤ ـ القيام بمهمة المحكِّم إذا لجأ إليه المتنازعون لفض خلاف يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ويكون قراره في هذه الحالة نافذاً وملزماً. وهنا لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته.

٥ ـ التوسط في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما .

٦ ـ تحديد نصيب كل دولة عضو في نفقات الجامعة.

ويختص المجلس أيضاً بما يلي:

أ ـ اتخاذ التدابير اللازمة لدفع أي اعتداء يقع أو يخشى وقوعه على دولة من دول أعضاء الجامعة العربية.

وإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة فإن رأيها لا يدخل في حساب التصويت.

(١) محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص ١٠٢٠.

ب ـ تحديـد الأحـوال التي يجوز فيهـا لممثلي البلاد العربية غير المسـتقلة الاشتراك في اللجان الخاصة.

وبالنسـبة لاجتماعات مجلس الجامعة، فإن مجلـس الجامعة ينعقد انعقاداً عادياً مرتين في العام في كل من شـهري مارس وأكتوبر، ويحدد الأمين العام التاريخ الذي تبدأ فيه الدورة العادية في كل من الشـهرين السـالفين وتستمر الدورة إلى أن يتم بحث المسـائل المدونة في جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس فض الدورة قبل ذلك.

وينعقـد المجلـس بصفة غـير عادية كلما دعت الحاجـة إلى ذلك بناءً على طلـب دولتين من دول الجامعـة، وينعقد المجلس في الدورات غير العادية في وقـت لا يتجاوز الشـهر الواحد مـن تاريخ وصول طلب الانعقـاد القانوني للامـين العام، أمَّا في حالات الاعتداء فيكـون الانعقاد في أقرب وقت ممكن خلال ثلاثة أيام من تاريخ وصول الطلب القانوني للأمين العام.

٢ ـ اللجان الفنية الدائمة

تنـص المـادة الرابعة مـن ميثـاق الجامعة عـلى أن تؤلف لجان للشـؤون الاقتصاديـة والمواصـلات والثقافـة والجنسـية والجـوازات والشـؤون الاجتماعيـة، تتـولى وضـع قواعـد التعـاون ومـداه وصياغة ذلك في شـكل مشروعـات اتفاقيـات تعرض على المجلـس للنظر فيها لعرضهـا على الدول المذكـورة. ويجوز أن يشـترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضـاء يمثلون البلاد العربيـة الأخـرى ويحـدد المجلـس الأحوال التي يجـوز فيها اشـتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل[١].

---

(١) محمـد طلعـت الغنيمي، الأحـكام العامة في قانون الأمم، دراسـة في كل من الفكر المعـاصر والفكـر الإسـلامي، التنظيـم الـدولي، منشـأة المعـارف، الإسـكندرية، (٢٠٠٥م)، ص ١٠٢٣ .

ولعل الحكمة من اشتراك الدول العربية التي لا تستطيع بحكم مركزها السياسي أن تشترك رسمياً كأعضاء في الجامعة، أمر محمود لأنه يجعلها على اتصال دائم بالجامعة والاطلاع على مختلف الشؤون غير السياسية. ولقد أرفق بالميثاق ملحق خاص بالتعاون مع الدول العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة نص فيه على أنه «نظراً لأن الدول المشتركة في الجامعة ستباشر في مجلسها وفي لجانها شؤوناً يعود خيرها وأثرها على العالم العربي كله ولأن أماني البلاد العربية غير المشتركة في المجلس ينبغي له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها....».

ولقد قامت هذه اللجان بجهد ملموس في ميادين التعاون بين الدول العربية في المجالات المشار إليها في المادة الثانية والمتعلقة بالنشاط الاقتصادي والمالي، والمواصلات، والشؤون الثقافية وشؤون الجنسية وجوازات السفر والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين، والشؤون الاجتماعية، والشؤون الصحية.

كما أن هذه اللجان أعدت كثيراً من الاتفاقات المتعلقة بأوجه النشاطات المذكورة، فقامت بإعداد مشروعات توصلت من خلالها إلى توصيات في هذه المجالات لعرضها على مجلس الجامعة لإقرارها[1].

وتصدر القرارات من هذه اللجان بأغلبية أصوات الدول الأعضاء الحاضرين ولا يكون اجتماعها صحيحاً إلا إذا حضره أغلبية الأعضاء[2].

(١) محمد سامي عبد الحميد، العلاقات الدولية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ص ٤٣٤ .

(٢) مفيد شهاب، (١٩٧٨م)، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٩١ـ١٠٨.

٣ـ الأمانة العامة

تنـص المادة (١٢) من الميثـاق على أن يكون لجامعة الـدول العربية أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام، وأمناء مساعدين، وعدد كافٍ من الموظفين. ويختـص مجلس الجامعـة بتعيين الأمين العام بأغلبيـة الثلثين ويكون ذلك لمدة خمـس سـنوات قابلـة للتجديد، ثم يقـوم الأمين العـام بدوره بتعيـين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بعد الحصول على موافقة المجلس.

وعـلى ضوء هذا النـص فإن الأمانـة العامة للجامعة العربيـة تتكون من الأمين العام وأمناء مسـاعدين وعدد كافٍ مـن الموظفين وفق حاجة المنتظم، وتفصيل ذلك كما يلي:

أ ـ الأمين العام

هو الموظف الإداري الأكبر في الجامعة، وهو لا يعد ممثلاً لأيه دولة عضو في الجامعـة ولا يتلقـى تعليماتـه مـن أي منها وإنما هـو ممثل الجامعـة والناطق باسـمها، ويعمل لحسـابها، كما أنه يديـن بالولاء الوظيفي لهـا وحدها. ولعل ذلـك يبـدو واضحـاً من صيغة القسـم الذي يؤديـه الأمين العـام أمام مجلس الجامعـة عند تقليـده لمنصبه حيث يقول فيه: «أقسـم أن أكـون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأن أؤدي أعمالي بالذمة والشرف».

ويرى اتجاه فقهي أنه: «على الرغم من وجود بعض القصور في صيغة هذا القسم بمقارنتها بنص القسم الذي يقوم بأدائه الأمين العام للأمم المتحدة»[1]،

---

(١) قسـم الأمـين العام أمام الجمعية العامة هو « أقسـم بأن أمـارس بكل ولاء وكتمان وضمـير، الواجبـات الملقـاة على عاتقي باعتبـاري موظفاً دوليـاً في الأمم المتحدة وأن أقـوم بهذه الواجبات وأنهج في سـلوكي بما يضع نصـب عيني مصلحة الأمم المتحدة وحدها وأن لا أطلب أو أتلقى أيه تعليمات فيما يتعلق بقيامي بواجباتي من أية حكومة أو سلطة خارجية عن الأمم المتحدة».

إلا أن العبرة ليست بالنصوص الجامدة، وإنما بالهدف الذي يكمن وراءها، وهو في هذه الحالة تأكيد أن يكون ولاء الأمين العام خالصاً للجامعة وليس تحديداً لمسؤوليات معينة يقوم بها. ومن هنا فإن صيغة هذا القسم قد تكون كافية لتحقيق الهدف المشار إليه. كذلك فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من لائحة شؤون موظفي الجامعة هذا المعنى، حيث نصت على أنه «ليس للأمين العام ولا لموظفي الأمانة أن يطلبوا أو يتلقوا أثناء تأديتهم واجباتهم الرسمية تعليمات من أي حكومة أو أي سلطة غير الجامعة».

ب ـ تعيين الأمين العام

يتم تعيين الأمين العام ـ وفقاً لما جاء في نص المادة الثانية عشرة من الميثاق ـ بقرار من مجلس الجامعة العربية، يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء الجامعة. ومن ثم لا يكفي أن يصدر قرار التعيين بأغلبية ثلثي الحاضرين في الجلسة التي يتم فيها التصويت، إذا كان من صوَّت لصالح القرار أقل من أغلبية ثلثي كل دول الجامعة. ولم يشذ عن هذا الأسلوب في التعيين سوى الأمين العام الأول للجامعة العربية (عبد الرحمن عزام باشا) الذي تم تعيينه ـ وفقاً للفقرة الأخيرة من المادةالثانية عشرة ـ بموجب ملحق لميثاق الجامعة اتفق فيه الأعضاء المؤسسون للجامعة «على تعيين عبد الرحمن عزام أمينا عاماً لجامعة الدول العربية، ويكون تعيينه لمدة سنتين، ويحدد مجلس الجامعة فيما بعد المستقبل للأمانة العامة».

أمّا الأمناء العامون اللاحقون فقد تم تعيينهم عن طريق قرار من مجلس الجامعة وهم السيد عبد الخالق حسونه، والسيد محمود رياض، والسيد الشاذلي القليبي، د.عصمت عبد المجيد، السيد عمرو موسى[1].

---

(١) من الملاحظ أن الأمناء كانوا يحملون الجنسية المصرية ماعدا عند نقل مقر الجامعة إلى تونس تم اختيار السيد الشاذلي القليبي، التونسي الجنسية أميناً عاماً. ==

جـ ـ اختصاصات الأمين العام لجامعة الدول العربية

إزاء عـدم تحديـد الميثـاق لاختصاصات الأمـين العام للجامعـة تحديداً دقيقـاً، لذلك أوضحت المـادة الأولى من النظام الداخـلي بعض مهام الأمين العـام، فنصـت عـلى أن «الأمـين العـام يتولى باسـم الجامعـة تنفيـذ قرارات المجلس، واتخاذ الإجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس، وبوصف كونه أميناً عاماً للجامعة يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلها إليه هذه الهيئات. وهو مسـؤول وحده أمـام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة، وعن تطبيق أنظمة العمل في إدارات الأمانـة العامـة وأقسـامها التي تقوم بأعمالهـا تحت إشراف الأمين العام وبموافقته»[1].

ويمكن تصنيف المهام السابقة إلى إدارية وسياسية:

ـ المهام الإدارية للأمين العام

منهـا المهام المالية ومن أمثلتها إعداد ميزانية الجامعة، واتخاذ الإجراءات الماليـة اللازمـة لتنفيذها بعد موافقة المجلس عليها، وتقديم حسـاب ختامي عندئذ إلى المجلس في نهاية السنة المالية، وهذا ما أشارت إلية المادة (١٣) من ميثاق الجامعة.

== ولقد جرت محاولات لتعديل أحكام الميثاق المتعلقة بمنصب الأمين العام على نحو لا يسـمح بشـغل هذا المنصب مرتين متتاليتين بمن يحملون جنسـية دولة واحدة، على أن هذه المحاولة لم تصل إلى نتيجة. انظر Ghali ـ Boutros, la ligue des Etats Arabes op. Citp uo.

(١) محمد طلعت الغنيمي ، (٢٠٠٥م)، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص ٢٠٢ ـ ٢٠٣ .

ومنهـا مهـام فنية: مثل إعداد تقارير عن أعـمال الأمانة العامة في المدة ما بين الدورتين ، وعن الإجراءات التي اتخذها لتنفيذ قرارات المجلس، كذلك يختص بإعداد وتقديـم التقارير والمذكرات الخاصة. وهذه الأخيرة قد يكون لها جانب سياسي، كأن يضمنها «المقترحات التي يرى الأمين العام أنها لازمة لحسـن سـير العمل في الجامعة باعتبار أن لديه الخبرة والدراية اللازمة لمعرفة ذلك» [1].

وقـد يكون لهـا جانب قانـوني، «متعلق بتقديـم الأمين العـام مذكرات تتعلـق بالوضـع القانوني للمسـائل التـي يبحثها المجلس في هيئـات الجامعة الأخرى»[2].

ومن المهام الفنية مهام إعلامية : سـواء كان إعلاماً داخل البلاد العربية أو خـارج هـذه البلدان. ففيما يتعلق بالإعلام الداخـلي، الإعلام عن الجامعة ونشاطها والدعوة للوحدة العربية. أمّا فيما يخص الإعلام الخارجي فينصرف إلى إنشـاء كافة الأجهـزة والمكاتب التي تعمل بالدعايـة للجامعة ولأهدافها ولشرح القضايا العربية والرد على أية معلومات أو دعايات معادية.

ـ المهام السياسية للأمين العام

إلى جانـب المهـام الإداريـة السـابق الإشـارة إليهـا، يقوم الأمـين العام بمجموعة من المهام السياسية، وإن كان ميثاق الجامعة العربية لم يقم بتحديد واضح لهذه المهام بل كانت هذه المهام في سياقات متعددة.

---

(١) مـن أمثالهـا المذكـرة الخاصـة بتعيين منـدوبي الدول الأعضـاء في الجامعـة العربية، والمذكـرة الخاصـة، بتقديم موعد الاجتماع العادي لمجلس الجامعة في شـهر أكتوبر إلى شهر سبتمبر.

(٢) محمد عبدالوهاب الساكت، مرجع سابق ، ص ٣٤٥ ـ ٣٤٦ .

فمـن ناحية نجـد أنه يمثـل الجامعة ويتكلم باسـمها سـواء في مواجهة الدول الأعضاء في الجامعة أو بالنسـبة للـدول أو المنظمات الدولية الأخرى، في كل حالـة يـراد فيها معرفة وجهة نظر الجامعة بصدد أمر من الأمور، أو في زيارة يقوم بها لدولة ما أو في هيئة أو منظمة دولية أو مؤتمر دولي ما.

ومـن ناحية أخـرى فقد أنيـط به دور متزايـد الأهمية في إطـار علاقات الدول العربية الأعضاء في الجامعة بعضها ببعض، أو بينها وبين الجامعة.

ولعل أهم مثل يمكن أن يضرب في هذا الصدد محاولة أمين عام الجامعة حل مشـكلة الأزمة العراقية الكويتية الناشـئة من ادعاء العراق بأن الكويت جـزء منهـا، إذ بذل الأمين العام آنذاك مسـاعي لـدى الدول المعنية لتسـوية النزاع قبل تفاقمه.

ثانياً :هيئات جامعة الدول العربية المنبثقة عن معاهدة الدفاع المشترك عام (١٩٥٠م)

١ ـ مجلس الدفاع المشترك

أنشئ هذا المجلس استناداً إلى المادة السادسة من ميثاق الجامعة، ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم[١]. ويعمـل تحت إشراف مجلس الجامعـة. وأناطـت بـه مهمة وضـع الأحكام والتدابـير الخاصة بالدفاع ضـد العدوان (المنصوص عليهـا في المواد ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥) موضع التنفيذ، وله أن يستعين في هذا باللجنة العسكرية الدائمة التي نصت على تشكيلها المادة الخامسة من هذا المعاهدة.

---

(١) انظـر محمـد طلعت الغنيمي، الأحـكام العامة في قانون الأمم، مرجع سـابق ، ص ١٠٢٦.

٢ ـ المجلس الاقتصادي

شُكِّل المجلس الاقتصادي لتنسيق وتنمية الاقتصاديات العربية، وتنظيم النشاط الاقتصادي، وإبرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف ويتكون المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة، وله أن يستعين في أعماله بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية. ورغم أن المعاهدة لم توضح أن مجلس الجامعة يشرف على أعمال المجلس الاقتصادي، إلا أن روح الاتفاقية والقياس على حكم مجلس الدفاع المشترك، يؤدي بنا إلى القول: إن المجلس الاقتصادي يخضع لإشراف مجلس الجامعة[١].

ولقد قرر المجلس الاقتصادي إنشاء السوق العربية المشتركة «لضمان حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية، وكذلك لضمان حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواني والمطارات المدنية، وكفالة حرية تبادل المنتجات وفقاً لقواعد معينة»[٢].

٣ ـ اللجنة العسكرية الدائمة

وتؤلف من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه.

وتحدد في ملحق هذه المعاهدة اختصاصات هذه اللجنة الدائمة، بما في ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والمشاركة، وإعداد

---

(١) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص ١٠٢٥.

(٢) في تفصيل ذلك انظر: عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الثاني، التنظيم الإقليمي والتخصص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٥٣.

الخطط العسكرية لمواجهة العدوان. كما أنها تقدم الاقتراحات في شأن تنظيم وحجم قوات الدول المتعاقدة والتدابير الكفيلة برفع الكفاءة العسكرية لقواتها المسلحة، وتقدم المقترحات في شأن أفضل وسائل تعبئة موارد الدول المتعاقدة لصالح رفع الكفاءة العسكرية. ومقر اللجنة العسكرية هو القاهرة، ولكن يجوز أن تنعقد في أي مكان آخر تعينه.

٢ .١ .٣ الوضعية القانونية لجامعة الدول العربية من قبل الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

المناقشات التي مهدت للوضعية القانونية للجامعة:

نصت المادة الثانية من المشروع اللبناني، الذي انعقد في إطار اجتماعات اللجنة الفرعية السياسية لإقرار ميثاق جامعة الدول العربية في الفترة من ١٤ / ٢ ـ ٣ / ٣/ ١٩٤٥م[1]، على أن جامعة الدول العربية تعد بمثابة مؤتمر دائم للدول العربية يرمي إلى القيام بمهام خاصة محددة في هذا الميثاق، وليس لهذه الجامعة شخصية دولية مستقلة عن الحكومات الممثلة في مجلسها فكل دولة تحتفظ بحقوقها الكاملة في السيادة والاستقلال سواء في الداخل أو في الخارج، كما أوضح مشروع لبنان خلال الجلسة الثانية للجنة الفرعية، أن رجال السياسة وفقهاء القانون كثيراً ما يختلفون حول الصفة القانونية لجامعة الدول العربية.

وقد حسم هذا الجدل فيما يتعلق بعصبة الأمم. واستقر الرأي أخيراً على أن هذه الجامعات ما هي إلا مؤتمر دولي دائم ليست له شخصية دولية مستقلة

---

(١) محاضر جلسات اللجنة الفرعية السياسية لوضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية، مطبعة فتحي سكر، القاهرة، ١٩٤٩م، ص ٤.

عن الحكومات الممثلة فيه، وذكر أنه دفعاً لكل نزاع في هذا الشأن وجد أنه من المناسب وضع نص خاص يحدد الصفة القانونية للجامعة. وأضاف مشروع لبنان أنه يترتب على سيادة الدولة واستقلالها عدم نفاذ معاهدات أو اتفاقات لم تقرها وفقاً للأصول الدستورية، فإذا أوجبت تنفيذ قرارات الجامعة دون التقيد بهذه الأصول، تحولت الجامعة إلى اتحاد أجمع المشاركون على رفضه[1].

وكان هذا التوجه محل إصرار الوفد اللبناني في كافة مراحل عمل اللجنة الفرعية، فقد اقترح في الجلسة العاشرة في (٢٦ فبراير ١٩٤٥م)، إضافة فقرة إضافية إلى الديباجة التي كانت اللجنة قد انتهت من صياغتها وأقرها الجميع. وتنص الإضافة على أنه قد اتفق المندوبون المفوضون على اعتماد البنود الآتية التي لا تنزع من حقوق الدول في السيادة والاستقلال شيئاً، فتحتفظ كل دولة بممارستهما كاملين في الداخل والخارج. وأصر هنري فرعون مندوب لبنان على رأية وعلى النص الذي اقترحه. وذكر أنه يرجو «ألا تعتقدوا أن تحفظاتي تضعف حالة الجامعة فإني أريد أن يتعاون لبنان مع كل البلاد العربية، ويذهب معها إلى أقصى حد بشرط ألاّ يمس السيادة». واقترح الرئيس إضافة عبارة « واحترام استقلالها وسيادتها كاملين»، في آخر الديباجة . وقبل هنري فرعون مندوب لبنان بذلك على مضض، وتم في المشروع النهائي إدماج هذه العبارة في نص الديباجة حسب السياق[2].

وكانت الخارجية البريطانية قد نبهت في (ديسمبر ١٩٤٤م) إلى أهمية تضمين الميثاق نصوصاً تكفل مواءمة عمل الجامعة العربية ضمن المنظمة العالمية للأمم المتحدة التي تقرر قيامها وتحددت ملامحها في (د مبارتون

---

(١) محاضر جلسات اللجنة الفرعية السياسية لوضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص ١٩ ـ ٢٢.

(2) F.O.371 - 45237. lord killearn to Eden , 9march . 1945.

أوكس)، وتحدث السفير البريطاني في القاهرة في هذا الشأن مع كل من النقراشي باشا ونوري السعيد، وامتدح كلاهما هذه الفكرة [1].

وقد حاولت اللجنة التحضيرية في اجتماعها في (١٧ مارس ١٩٤٥م) لمراجعة المشروع الذي أعدته اللجنة الفرعية تقوية النص الذي أدخل على المادة الثالثة. واصطدمت بنفس المعارضة اللبنانية، ومن ثم أضافت فقرة إلى مشروع المادة (١٩) الخاصة بتعديل الميثاق تقر بجواز التعديل، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام. وكانت هذه النقاط الثلاث محل خلاف شديد داخل اللجنة الفرعية واللجنة التحضيرية، ومن ثم كان المخرج الوحيد هو في تضمينها المادة المتعلقة بتعديل الميثاق التي تتيح للدولة التي لا تقبل التعديل الانسحاب من الجامعة.

ومن اللافت للنظر أن كلا من المشروع العراقي (مادة ٨) والمشروع اللبناني (مادة ٩) أقر بتمتع أعضاء مجلس الجامعة وموظفي سكرتاريتها وأعضاء لجانها بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية الممنوحة للممثلين السياسيين، وكذا بحرمة المباني المعدة لاجتماعات المجلس والأماكن التابعة لها، ولم تثر هذه المادة، التي وردت تحت رقم (١٤) في النص النهائي، ثمة معارضة داخل اللجنة الفرعية وإن كانت الصيغة النهائية قد أخذت بمبدأ الحصانة الوظيفية للمتمتعين بها أثناء قيامهم بعملهم، التي وردت في المشروع اللبناني. وجاء تحديد درجة الأمين العام بمرتبة سفير والأمناء العامين المساعدين بمرتبة وزير مفوض في صلب المادة (١٢) من النص

---

(١) محاضر جلسات اللجنة الفرعية ص ٧٥.

النهائي مؤشراً إضافياً على القبول بمنح الجامعة دبلوماسية قائمة بذاتها إزاء الدول الأعضاء. وعلى الرغم من كثرة المحاولات والمناقشات العربية حول الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية، نجد محاولات أخرى من جانب الفقه الغربي[1]. وخاصة عند بداية إنشاء الجامعة العربية للتشكيك في مدى تمتع هذه الجامعة بالشخصية القانونية الدولية، وكان من أبرز ما استندوا إليه في ذلك، هو عدم الإشارة الصريحة في ميثاق الجامعة إلى هذا الأمر. وقد تصدى جانب من الفقه العربي لمحاولة التشكيك هذه بتنفيذ ما استند إليه هؤلاء الفقهاء الذين ينتمون بفكرهم إلى مذاهب شتى دفاعاً عن ثبوت الشخصية القانونية للجامعة العربية. حيث ذهب أحدهم إلى القول إن الجامعة العربية منظمة إقليمية ذات طابع قومي تتمتع نتيجة لذلك بطائفة من الاختصاصات الدولية التي تصبغ عليها الشخصية القانونية الدولية وذلك على الرغم من أن ميثاقها لا يتضمن نصاً يقرر ذلك صراحة. ويمكن أن تستمد الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية من خلال المادتين الثالثة والتاسعة والعشرين من ميثاقها؛ لأنهما تتعلقان بإقامة علاقة بين الجامعة العربية والمنظمات والدول الأخرى[2].

وقد أدرك العاملون في جامعة الدول العربية أهمية تلافي النقص الوارد في ميثاقها، خاصة في ضوء ما ورد في ميثاق الأمم المتحدة [3]. وما أفتت به محكمة العدل الدولية في هذا الشأن، فاقترحوا النص في المادة الأولى من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية، على أن تتمتع الجامعة

(١) من أمثلة هؤلاء، جورج مشيل، قدوري وموسكلي.
(٢) محمد عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، القاهرة، (١٩٧٣م) ، ص ٥٠٦ .
(٣) المادتان (١٠٤ ، ١٠٥) من ميثاق الأمم المتحدة.

بشخصية قانونية من حيث أهلية التملك والتعاقد والتقاضي[1]. وفعلاً وافقت الدول الأعضاء على هذه الاتفاقية والنص المقترح فيها وبذلك لم يعد هنالك مجال للمنازعة في هذا الموضوع[2].

الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية

١ ـ صلاتها بأشخاص القانون الدولي الأخرى

ويتجلى هذا على وجه الخصوص في الآتي:

أ ـ حق تبادل التمثيل

تملك جامعة الدول العربية الحق في تبادل التمثيل مع المنظمات الدولية العامة والمتخصصة، وهي تتبادل فعلاً هذا التمثيل مع عدد من هذه المنظمات. ومن ذلك مثلاً أن للأمين العام للجامعة أن يحضر دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة مراقب. وإذا ما وجهت دعوات مماثلة من أجهزة الأمم المتحدة، تتمثل جامعة الدول العربية فيها طبقاً للصفة المتضمنة في تلك الدعوات.

ب ـ حق ابرام الاتفاقات الدولية

من حق جامعة الدول العربية الدخول في اتفاقات دولية مع الدول الأعضاء فيها أو مع المنظمات الدولية أو الإقليمية الأخرى، والجامعة فعلاً مرتبطة بعدد من الاتفاقات مع الدول العربية، وهي طرف في اتفاقات تعاون

---

(١) محمد عبدالوهاب الساكت،الأمين العام لجامعة الدول العربية،دار الفكر العربي، (١٩٧٣م)، (١٩٧٤م)، ص ٥٨.

(٢) قرار مجلس الجامعة العربية الصادر بتاريخ (١٠/ ٥/ ١٩٥٣م) في «مجموعة المعاهدات والاتفاقيات»، ص ٣٤ ـ ٤٦ .

مـع عدد من الوكالات المتخصصة كمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة الدوليـة، ومنظمة الزراعة والتغذية والوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويختص مجلـس الجامعة بعقـد الاتفاقات الدولية ويرى البعـض أن قراراته هنا ينبغي أن تصدر بالإجماع.

جـ ـ الحق في المزايا والحصانات

ورد في المادة (١٤) من ميثاق الجامعة العربية أن أعضاء الجامعة ولجانها وموظفيهـا الذين ينص عليهم النظام الداخـلي، يتمتعون بالمزايا والحصانات الدبلوماسـية أثناء قيامهم بعملهم وتكون مصونة حرمة المباني التي تشـغلها هيئات الجامعة.

وانطلاقـاً مـن هـذا النـص أبرمـت في عـام (١٩٥٣م) اتفاقيـة مزايـا وحصانات جامعة الدول العربية التي بموجبها تتمتع مباني الجامعة وأموالها ومحفوظاتها ومراسـلاتها بالحرمة اللازمة، كما يتمتع ممثلو الدول الأعضاء في الجامعة وموظفوهـا بالحصانات والإعفاءات الدبلوماسـية فيما عدا الإعفاء من رسـوم الإنتاج ومن الرسـوم الجمركية على الأشـياء المسـتوردة على غير أمتعتهم الشخصية.

ويتمتع موظفو الأمانة العامة بصرف النظر عن جنسـياتهم، بحصانات منحت لهم لصالح الجامعة العربية. وتميز الاتفاقية في هذا الشأن بين طائفتين هما[١]:

١ ـ الأمـين العـام والأمنـاء المسـاعدون والموظفون الرئيسـيون وهؤلاء يتمتعون وأزواجهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات الممنوحة

(١) محمد حافظ غانم، محاضرات عن جامعة الدول العربية، (بدون دار نشر)، القاهرة، (١٩٦٠م)، ص ٦٥.

لرجـال السـلك الدبلومـاسي وفقـاً للعـرف الـدولي (م٢٢)، لكن الحكومـة المصريـة تحفظت على هذه المادة مـن حيث عدم الاعتراف بتمتع الموظفين الرئيسيين بالحصانة الدبلوماسية كاملة.

٢ ـ باقـي الموظفـين، وهـؤلاء يتمتعـون، بـصرف النظر عن جنسـيتهم بالحصانـة القضائية عـما يصدر عنهم بصفتهم الرسـمية، وبالإعفاء مـن الضريبـة عـلى مرتباتهم التـي يتقاضونهـا من الجامعـة (م٢٠)، ويعفون من التزامات الخدمة الوطنية.

وعـلاوة على ذلك يعفى موظفو الأمانة العامة، من غير رعايا دولة المقر مـن قيود الهجـرة والإجراءات الخاصـة بقيد الأجانب، وبالتسـهيلات التي تمنح لرجل السـلك الدبلوماسي فيما يتعلق بالنقد، والإعفاء في غضون سـنة مـن تاريخ تسـلمهم العمل من الرسـوم الجمركية عما يسـتوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن لهم في الدولة المضيفة.

د ـ الأعراف والمسؤولية الدولية

انطلاقاً مما اسـتقر عليه التعامل الـدولي[1]، يمكن لجامعة الدول العربية كمنظمة تتمتع بالإدارة الذاتية وبالشـخصية القانونية المسـتقلة، أن تسهم في تكوين العرف الدولي، كما تعد خاضعة له في سلوكها مع الأشخاص الدولية الأخـرى. وتعد كذلك صاحبة حق في المراعاة إذا ترتبت لها حقوق بموجب قواعـد المسـؤولية الدوليـة، كـما أنها يمكـن أن تُسـاءل هي ذاتهـا أذا أخلت بسـلوكها أو تصرفات موظفيها بقواعد المسـؤولية الدولية تجاه الأشـخاص الدوليـة الأخـرى وإذا تصـادف أن دخلت الجامعة كمنظمـة أمن إقليمي في

---

(١) محمد عزيز شكري، التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع، دمشق، دار الفكر، (١٩٧٣م)، ص ٦٧ .

عمليـات عسـكرية أو شـبة عسـكرية، فإنهـا تلتزم بقواعـد القانـون الدولي المتعلقة بالحرب.

٢ ـ في صلاتها بدولة معينة

مـن مسـتتبعات تمتـع الجامعـة العربيـة بالشـخصية القانونيـة، أهليتها لتملـك الأمـوال الثابتة والمنقولـة والتصرف بهـا بموجب اتفاقيـة امتيازاتها وحصاناتهـا وقوانـين دولـة المقر أو أية دولـة عضو لها فيهـا مكاتب أو فروع بـما في ذلـك التقاضي. ولهـا كذلك أن تتعاقـد مع هذه الدولـة في ظل قانونها الداخلي لاستئجار أو شراء مايلزمها من أدوات وتجهيزات أو لنقل موظفيها وأموالهـا[١]. بـل لعل تعامل الجامعة العربية مـع دول غير أعضاء يمكنها من الدخول مع هذه الدول أو مع رعاياها في عقود مختلفة لازمة لقيامها بمهامها وتخضـع في ذلـك للقوانـين المحليـة مادامت هذه الـدول غـير الأعضاء تقر بالشخصية القانونية المستقلة للجامعة.

٣ ـ في صلاتها بذاتها كمؤسسة

تظهر شـخصية الجامعة العربيـة بأجلى معانيها في مجـال بنيانها الوظيفي كمؤسسه قانونية، فلها أن تنظم على النحو الذي تراه مناسباً للمركز القانوني لفروعهـا ولموظفيهـا وأن تصـدر ـ وأصـدرت فعلاً ـ في سـبيل ذلك ماترى إصداره من نظم ولوائح وقرارات وتدابير[٢].

(١) محمد عزيز شكري، التنظيم الدولي بين النظرية والواقع، مرجع سابق، ص ٦٧ .

(٢) مثال على ذلك النظم الداخلية واللائحة المالية للميزانية والمستخدمين والحسابات والمخـازن، ومعلـوم أن لجامعـة الـدول العربية محكمـة إدارية تختـص بالفصل في النزاعـات القائمـة بينهـا وبين موظفيها، تراجـع نصوص هذه اللوائـح في الأمانة العامة، بروتوكول الإسـكندرية ، ميثـاق الجامعة واللوائح، القاهرة، مطبعة وهبة، (١٩٦٣م) .

٢ . ٢ دور جامعـة الدول العربيـة في تعزيز العمل العربي المشترك

يسـتند النظـام العربي إلى تجربة تاريخية مشـتركة بـين وحداته لا نجد لها نظيراً في النظم الإقليمية الأخرى ، فلقد سـبق للأمة العربية أن حققت ذاتها مـن خلال دولة موحـدة امتدت قروناً وتركت ذكريات شـكلت إرثاً ثقافياً، غدا معه اسـم الأمة العربية، كما يقول ميشـل هدسـون، «أكثر اسـتخداماً في معجـم السياسـة العربية مـن أي اسـم أو مصطلح آخر ممـا لا يمكن طرحه جانبـاً أو اسـتبداله بـأي مسـمى آخر، بل إن الجماهـير المنتميـة إلى هذه الأمة مسـتعدة للثورة والقتال بل والموت في سـبيل ما ينطـوي عليه هذا المصطلح من اعتبارات معنوية» [١].

لذلـك يمكـن القـول: إن دوافـع التوحيد وعنـاصر التوحـد في النظام العربي لا تستحدث كلياً ولا تخلق خلقاً جديداً كما هو الحال في تجارب النظم الإقليمية الأخرى، وإنما يكفي أن تسـتعاد التجربة في ضوء اعتبارات الواقع العربي المعاصر وما بات عليه من ركام التجربة، والمسـتفاد من تجارب النظم الإقليمية المعاصرة يعززها ويعضدها الإرث التاريخي للأمة.

والسـؤال الـذي يطرح نفسـه هـو: لماذا توحـدت وتعـززت التنظيمات الإقليمية الأخرى اللاحقة على إنشاء جامعة الدول العربية وتطورت سيرتها

(1) Hudsan,M.C,»The integration Puzzl In Arab Regional Politin « In:Hudsan,M.C,2nd ed . The Arab Future : cnt : cal Issnes , CCAS studies in Arab Development , Washington , Georgetown university , Center For Contemporary Arab Studies , 1979 , P.87

في الوقت الذي تراجعت فيه الجامعة كثيراً إلى الخلف، فالشعب الواحد بلغته وثقافته، بدلا أن يحقق طموحه بعد هذه العقود التي سادها التمزق واليأس والضعف، والنظم السياسية العربية المكونة دولاً أعضاء في الجامعة ازدادت تباعداً، ومزقتها الصراعات والحروب والخلافات الحدودية، وأضحت خلافاً ليدونها التاريخ، أمة مقسمة ومجزأة، مشدودة الأطراف بخياراتها الإقليمية والدولية التي زادت من تباعدها، وقوضت كل جسور التلاقي والترابط إلى درجة أن من ينظر إلى الخارطة السياسية العربية لا يشاهد إلا عالماً من التناقضات والصراعات والاضطرابات. وكأن الذي يعيش على هذه الأرض ليس شعباً واحداً، وإنما أقوام وشعوب كثرت بينهم الحروب والخلافات[1].

ومن خلال القراءة السياسية لميثاق جامعة الدول العربية، لوضع الأسس الفعالة لتعزيز العمل العربي المشترك أتناول عرض هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

- المضامين السياسية لميثاق جامعة الدول العربية.
- مشاريع تعديل الميثاق مبرراتها وإقرارها.
- سبل دعم النظام الإقليمي العربي وتعزيز العمل المشترك.

٢ .٢ .١ المضامين السياسية لميثاق جامعة الدول العربية

أربع ممالك وجمهوريتان وإمارة واحدة، هم وحدهم الذين وقعوا على ميثاق الثاني والعشرين من (آذار ١٩٤٥م) للإعلان عن إنشاء جامعة

---

(١) ناصيف حتى، الخلفيات السياسية لمحاولات تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ١٧٤ (٨)، (١٩٩٣م) ، ص ١١٧ .

الـدول العربيـة، بعـد أن وضع إعلان برتوكول الإسـكندرية في السـابع من (أكتوبـر لعـام ١٩٤٤م) الخطوط العامة لهذا التأسـيس. وقـد برزت في أولى المناقشـات حول التوقيع على هذا البروتوكول حالات من الحذر والريبة بين الأطـراف الجالسـة على الطاولـة الواحدة وخصوصاً فيـما يتعلق بمجالات التعاون السياسي[١].

وفي الواقع فإن العودة إلى تلك الفترة، يكشف عن واقع سياسي عربي غير متوازن، وعن هيمنة اسـتعمارية مطلقة على الأمـة العربية ومقدراتها، وحتى عـلى تلك الدول التي أسـهمت في ولادة هذه الجامعـة وميثاقها الذي يحتوي عـلى عشريـن مادة، وملحقـاً خاصاً بفلسـطين. لكن ليس مـن الإنصاف أن نغمض عيوننا عن هذه الولادة القومية، مهما قيل عنها وعن ولادتها وعوامل نشـأتها[٢]. فنجـد في ديباجـة الميثاق أنها أكـدت الروابط العديـدة التي تربط الـدول العربيـة ، مـن دون أن تلجأ إلى ذكـر هذه الروابط المتجسـدة في اللغة والدين والتاريخ الواحد والثقافة الواحدة وعادات وتقاليد مشتركة، وذلك بهدف دعمها وتوحيدها على أساس:

- احترام استقلال تلك الدول الموقعة على الميثاق.
- توجيه الجهود لما فيه خير البلاد العربية والأمة العربية .
- تأمين المستقبل السياسي لهذه الدول[٣].

---

(١) ناصيف حتى ، الخلفيات السياسية لمحاولات تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق ، ص ١١٩

(٢) أحمد محمود جمعة، الدبلوماسية البريطانية وقيام جامعة الدول العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد (١)، (١٩٧٩م)، ص ٩٠.

(٣) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، دار المعارف الإسكندرية، ملحق ميثاق جامعة الدول العربية،(١٩٦٦م)، ص ١٠٣٧.

وبنظـرة دقيقة لواقع الحياة السياسـية في فتره إعداد ميثاق جامعة الدول العربية، نلاحظ أن الديباجة أغفلت توطيد علاقات القومية العربية الراسخة التي تربط أبناء الأمة العربية الواحدة وذلك بالعمل العربي المشترك، بما يحقق اسـتقلال الأمة ووحدتها التاريخية، وتأمين مسـتقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها واستجابة لرغبات شعبها.

فـإذا كانـت المادة الأولى من الميثاق أقرت بآلية بسـيطة للانتماء فإن المادة الثانية أكدت غرض إنشاء الجامعة في:

- توثيق خطط جامعة الدول العربية السياسية.
- صيانة استقلالها وسيادتها.
- النظـر في شـؤون البـلاد العربيـة ومصالحهـا، فضـلا عـن الأغراض الأخرى.

الذي يلفت الانتباه في المادة الثانية تأكيدها تنسيق الخطط السياسية. من أجل تحقيق تعاون أفضل في بلورة موقف عربي موحد لدى المنظمات الدولية الأخـرى بالنسـبة للقضايا المصيريـة. إلاّ أن هذا التنسـيق سرعان مايصطدم بمفهـوم السياسـة التـي تـم التركيـز عليها، فضـلاً عما تـم إدراجـه في المواد (٧، ٨ ، ٩)، إذ أفرغـت المـادة الثانيـة مـن كل محتوى وخصوصـاً فيما يتعلق بالإطار السـياسي الذي اضطلعـت به اللجنـة السياسـية التـي أنشـئـت في (٣٠ تشريـن ١٩٤٦م) التي أثارت العديد من التحفظات من بعض الدول العربية[١].

(١) ناصيف حتى، الخلفيات السياسية لمحاولات تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص ١١٨.

وإن هذا التعاون والتنسيق أخذ بعين الاعتبار اختلاف النظم السياسية العربيـة، وهـو الأمـر الـذي ابتعدت عنـه السـوق الأوروبية المشـتركة التي اشـترطت أن يكـون التعاون بـين الـدول ذات النظم الليبراليـة في توجهاتها السياسية أو منهجها الاقتصادي[1].

أمّا إذا تجاوزنا المادتين الثالثة والرابعة، فإن المادتين الخامسـة والسادسـة قد أوجدتا نظاماً لتسـوية النزاعـات في إطار جامعة الدول العربية من خلال محورين أساسيين:

- في حالة النزاعات العربية ـ العربية.
- وفي حالة النزاعات العربية ـ وغير العربية.

فنظام التسـوية للنزاعات، قد أكد ابتداء ضمن منطوق المادة الخامسـة، عـدم جواز اللجـوء إلى القوة لفـض المنازعات بين دولتـين أو أكثر من دول الجامعة، واشترط لجوء الأطراف المتنازعة إلى المجلس، أي أن الميثاق لا يحتم عـلى المجلـس التدخل تلقائيـاً لفض هذه المنازعـات، مع تأكيد أن التوسـط في الخـلاف يفـضي إلى إصدار قـرارات التحكيم والتصويـت بأغلبية الآراء، الذي يجعل هذا النظام يتسـم بالمرونـة التقليدية، فضلاً عن أن الدول العربية المتخاصمـة لا تعـترف، ولم تعـترف إطلاقـاً خـلال كل هذه العقـود الماضية بمضمـون هـذا النظـام الـذي افتقـد إلى جهـاز قضائـي مثل محكمـة العدل الدوليـة[2]. وحتـى أن مؤتمـر القمـة العـربي الـذي انعقـد في بغـداد (آيار

(١) عبدالمنعـم سـعيد، الجماعـة الأوروبيـة، تجربـة التكامـل والوحدة، سلسـلة الثقافة القومية، رقم (٥)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، (١٩٨٦م).

(٢) عـلى قلعة جي، تسـوية المنازعـات العربية وفقاً لميثاق جامعة الدول العربية رسـالة دكتـوراه، كلية الحقوق، جامعـة القاهرة، (عام ١٩٩٧م) نشر عرض للرسـالة في مجلة السياسة الدولية العدد، ٣٢، نيسان (١٩٩٨م)، ص ٣٣٥.

١٩٩٠م) وأصـدر قـراراً ينـص على إنهـاء دراسـة مشروعي تعديـل الميثاق والنظـام الأسـاسي لمحكمة العدل العربيـة، إلا أن الأحداث اللاحقة حالت دون تحقيـق هـذه المشـاريع، باختصار فـإن هذه المـادة لا تتضمـن أي التزام بأسـبقية عـرض النزاعـات العربية على مجلـس الجامعة، ولم تتضمـن أية آلية للحل ما عدا الوساطة والتحكيم الاختياري[1].

أمّا بخصوص المادة السادسة، فإنها اشترطت دعوة الدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء للمجلس للتدخل ليقرر التدابير اللازمة، ويصدر القرار في هـذا الصدد بالإجماع، الذي جاء التشـديد علية في المادة السـابعة، ويكون ملزمـاً للدول المشـتركة جميعها، ومـا يقرره بالأكثرية يكـون ملزما لمن يقبله، إلى جانـب أنـه في كلتا الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفق نظامها الأسـاسي، وهو الأمر الذي لم يكن له من وضع مشـابه في أي نظام إقليمي، أو حتـى في إطـار مجلس الأمن ومنظمـة الأمم المتحـدة، ولا حتى في الاتحاد الأوروبي، ومؤسساته المتعددة.

كـما أن المـادة الثامنـة تقضي بـأن كل دولة مهـما كان حجمهـا أو وزنها، تسـتطيع أن تعرقل إصدار أي قرار، وحتى إن صدر فليس هناك من إمكانية تصديقـه أو وضعه موضع التنفيذ فيما إذا كانت التشريعات الوطنية تعارض ذلـك. كـما أن الميثاق في هذه الحـالات بقي صامتـاً فيما يتعلق بعـدم التنفيذ، ولم يحـدد المـدة اللازمة لإجـراء التنفيذ، ولم يضع أية آلية بصـدد متابعة تنفيذ القـرارات السـابقة ، وهـذا ما يحـدث في التكتلات الإقليميـة الأخرى، لأن

---

(١) ناصيف حتى، الخلفيات السياسية لمحاولات تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص ١٢٦.

مواثيقها ونظام عملها تسير وفق نظام قانوني واحد تستطيع من خلاله صنع القرار، وتصديقه وتنفيذه[1].

ومع كل ذلك لا يستطيع أحد أن ينكر دور الجامعة العربية في العمل السياسي الدولي لدى المنظمات الدولية، وخصوصاً في الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة من خلال التوفيق بين مواقف الدول العربية والتعاون السياسي بينها، وبلورة موقف عربي موحد في العديد من القضايا الدولية وذات التأثير السياسي في الأمة العربية وقضاياها المصيرية. إلا أن السنوات الأخيرة شهدت تراجعاً في هذا الدور وغياب التنسيق والتعاون بشكل تشتتت فيه الأصوات أثناء التصويت على قضية إعادة الاعتبار إلى الحركة الصهيونية في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أجبرت على إلغاء قرارها السابق المرقَّم (٣٣٧٩) في عام (١٩٧٥م) الذي كان يساوي بين الصهيونية والعنصرية، وقد ألغت الجمعية العامة هذا القرار عام (١٩٩٢م) قبل مؤتمر مدريد بمبادرة من الولايات المتحدة تؤيدها (٨٤) دولة[2].

٢. ٢. ٢ مشاريع تعديل الميثاق مبرراتها وإقرارها

بعد سنوات قليلة من إنشاء جامعة الدول العربية انطلقت الأصوات نحو تعديل الميثاق بما يتلاءم والتطورات الجديدة التي شهدها العالم في أعقاب الحرب العالمية الثانية، واستنادا إلى منطوق المادة (١٩) من الميثاق

(١) ناطم عبدالواحد جاسور، الوحدة الأوروبية والوحدة العربية، الواقع والتوقعات، دراسة مقارنة بين المشروعين والحضارتين بغية استشراف المستقبل، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، (٢٠٠١م)، ص ٢٠.

(٢) موجز يوميات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ١٥٦، (١٩٩٢م)، ص ١٧١.

التي اشـترطت حصول موافقة ثلثي الـدول الأعضاء على تعديل الميثاق، كما أن هـذه المـادة قـد أكدت أن الـدول التي لا تقبـل التعديل أن تنسـحب عند تنفيـذه مـن دون التقيد بأحـكام المادة (١٨)، أي أن مسـألة دخـول الجامعة وانسـحابها منها لعـدم موافقتها عـلى التعديل لا يترتب عليهـا أي التزامات قانونيـة وعلى أسـاس ذلك، لم يكتب النجاح لأي مـشروع أو اقتراح بتعديل ميثاق جامعة الدول العربية منذ برزت أول محاولة في عام (١٩٥١م) وحتى وقتنا الحاضر.

وذلك بسـبب فتـور العلاقات العربيـة ـ العربية، والمواقـف التي تبنتها بعـض الدول إذ أضرت بشـكل لا جدال فيـه بالعمل القومـي العربي برمته لا بل إن هذه العلاقات التي وصلت إلى درجة خطيرة من التردي والتصدع قد أدت إلى تفويض كل أسس النظام القانوني الذي يستند إليه ميثاق جامعة الدول العربية على أسـاس التسـوية السـلمية للمنازعات وعده أحد المبادئ الأساسـية التـي يتعين أن تحكـم العلاقات بين الدول العربيـة على الرغم من أن الصياغـة القانونية لهذا المبدأ قد جـاءت في مادة واحدة وعمومية وتجنبت التفصيـل، إلاّ أنه أمكن تفـادي هذا القصور في إبرام معاهـدة الدفاع العربي المشـترك عام (١٩٥٠م) التي نصت على دوام الأمن والسـلم واسـتقرارهما وعزمهـا عـلى فض المنازعـات الدولية جميعهـا بالطرق السـلمية في علاقاتها المتبادلـة فيما بينها أو في علاقاتها مع الدول الأخرى والواقع يوضح أن إقرار هـذه المعاهـدة والتصديق عليها يعـد أول تعديل حقيقي وغـير مباشر لميثاق جامعـة الـدول العربية وحققت المعاهـدة تقدماً قياسـياً بالمقارنة إلى ما أغفله الميثـاق الـذي لم يحدد أيضـاً الجهة المنوط بها تنفيذ التسـوية السـلمية، وحتى المادة (١٩) التي دعت إلى إنشـاء محكمة عدل عربية بقيت مادة جامدة لم يتم تفعيلهـا في الوقت الذي يبدو فيه النظـام العربي أحوج إلى مثل هذه المحكمة

قبـل غيره من النظم الإقليمية الأخـرى التي تجاوزته في خطوات عديدة على الرغم من حداثة تأسيسها.

وعلى أثر القرار الذي تم تثبيته في مؤتمر القمة العربي في عام (١٩٧٤م) الذي عقد في الرباط، والقاضي بتعديل الميثاق. استأنفت لجنة تعديل الميثاق أعمالها في القاهـرة في شـباط (١٩٧٥م) وجـاء في تقريرهـا، «استقر رأي اللجنة على تعديل أسلوب التصويت إلى الأخذ بقاعدة أغلبية الثلثين الملزمة للجميع، مع الأخذ بالأغلبية العادية في المسـائل الإدارية والجزائية، والأخذ بقاعـدة الإجماع في بعض الحالات الخاصة مثل فصل إحدى الدول الأعضاء وقد أثار هذا الاقتراح تحفظات العديد من الدول العربية»[1].

ثم يأتي ما تمخضت عنه قمة بغداد عام (١٩٧٨م)، من قرارات جديدة ضد خطوات التسوية التي انتهجتها مصر مع الكيان الصهيوني، إذ تم تجميد عضويتها في الجامعة بدلاً من فصلها إعمالاً بالمادة (١٨) من الميثاق الأصلي، ولم يكن هناك مجال لمناقشة موضوع تعديل الميثاق الذي رحل إلى مؤتمر القمة العاشر في (٢٢/ تشريـن الثـاني / ١٩٧٩م)، الذي عقـد في تونس في مقرهـا الجديد إذ تصدر المؤتمر قراره الـذي نص على: (الإسراع بتعديل ميثاق الجامعة العربية في اتجـاه تقويـة العمل العربي المشـترك والعمـل على إعادة بنـاء أجهزتها على أسـس جديـدة تكفـل الفعالية والقـدرة على التحـرك بما يخدم تنميـة القدرة العربية الذاتية ويؤول إلى تحقيق الوحدة العربية)[2].

---

(١) عادل محمد البياتي، جامعة الدول العربية بين حاضر العمل العربي المشترك ومستقبله، مجلة دراسات عربية، بيروت، العـدد (٥، ٦ ـ آذار / نيسان ١٩٩٨م)، ص ١٥ .

(٢) المرجع السابق، ص ١٥

وتمثل الأشهر الأولى من عقد الثمانينيات أكثر الأحداث ذات التأثير المباشر على الأمة العربية ففيها ضرب مصر من النظام العربي الإقليمي، واندلاع الحرب العراقية ـ الإيرانية، وظهور محور دول المغرب العربي بعد انتقال مقر الجامعة إلى تونس، كل ذلك دفع عملية تعديل الميثاق نحو المناقشة الجدية، وبهذا فإن مؤتمر القمة الثاني عشر الذي عقد في فاس (٦ ـ ٩/ أيلول/ ١٩٨٢م) قرر تأليف لجنة وزارية سداسية لدراسة مشروع تعديل الميثاق وبعد مدة من الإعداد والمناقشة قدمت اللجنة مشروع تعديل الميثاق، ثم تحولت فيما بعد إلى لجنة عشرية، وحملت اسم لجنة تعديل الميثاق، وبعد مدة من الإعداد والمناقشة قدمت اللجنة مشروع تعديل جامعة الدول العربية في ثمانية فصول توزعت على (٤٩) مادة [١].

وإذا كان مشروع التعديل قد أسهب في التفصيل في ديباجته، ومواد اختصاصات مؤسساته ، فقد حسم القضية المتعلقة بمؤتمر القمة في المادة السادسة وكذلك في موضوع محكمة العدل العربية، وأعطى أهمية خاصة للعمل الاقتصادي والاجتماعي فقد ذهب مشروع التعديل في مادته الأولى إلى تحديد أهداف الجامعة العربية في:

١ ـ تحقيق الوحدة العربية.

٢ ـ ضمان الأمن القومي.

٣ ـ تحرير فلسطين وأية أرض محتلة.

٤ ـ مكافحة الصهيونية والعنصرية والتمييز العنصري بأشكاله كافة.

---

(١) للاطلاع على نص مشروع تعديل ميثاق جامعة الدول العربية ينظر مجلة شؤون عربية العدد (٢٥ / آذار / ١٩٨٣م) .

وكثير من الأهداف الأخرى تسعى جامعة الدول العربية إلى تحقيقها إلا أن الأحداث التالية في نهاية عقد الثمانينيات وبداية عقد التسعينيات قد نسفت كل ما سطر في المادتين الأولى والثانية من مشروع التعديل الذي أعيد طرحه من جديد في قمة بغداد (أيار / ١٩٩٠م) من خلال القرار الذي نص على إنهاء مشروعي تعديل الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، إلا أن الأحداث التي جرت في المنطقة وضعت الأمة العربية في منعطف جديد.

وعلى الرغم من كل ما سبق عادت الدعوات من جديد إلى تعديل ميثاق جامعة الدول العربية وهذا ما طرح في قمم القاهرة (١٩٩٦م، ٢٠٠٠م) وكذلك ما أعيد طرحه في قمة عمان (آذار / ٢٠٠١م) إذا إن قاعدة الإجماع أدت إلى إجهاض العديد من القرارات الحاسمة في القمة.

وعلى ضوء ما سبق فإن عيوب الميثاق على كثرتها فهي ليست العائق الوحيد أمام تسوية المنازعات العربية، ولا ينبغي لها أن تمنعنا من رؤية عيب أكثر فداحة كما كان له أثره المباشر على أداء الجامعة العربية وفاعليتها، ألا وهو (النظام العربي) ذاته باعتباره الوسط الذي تتحرك فيه الجامعة، تتأثر فيه بالقطع، ولكن ليس بالضرورة أن تؤثر فيه، فغياب المصالحة العربية والخلافات الشخصية كانت العامل الرئيسي وراء انتفاء الإجماع الفعال، أو التأخير في بلورة الإجماع الذي ينتج من توافق الأطراف العربية الرئيسة.

ولا يشمل بالضرورة كافة الأطراف، الأمر الذي كان له أثره في امتناع الجامعة عن التدخل في العديد من المنازعات أو عدم نجاحها، كما أنه في حالات كثيرة لم تبد الأطراف العربية المتنازعة أي رغبة في دعوة الجامعة للتوسط بينها[١].

---

(١) مفيد شهاب، جامعة الدول العربية، ميثاقها وانجازاتها، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية (١٩٧٨م) ، ص ٤٢ ، ٤٣ .

٢ .٢ .٣ سبل دعم النظام الإقليمي العربي وتعزيز العمل المشترك

يؤكد الخطاب العربي بوجه عام أنه لا يمكن تفعيل وتعزيز العمل العربي المشترك لمواكبة تطورات العصر وتحدياته إلاّ من خلال تأسيس موقف عربي جماعي يشكل قناة موحدة لتحديد التحديات وأسبقياتها وانعكاساتها على الوطن العربي.

إلاّ أنه في حقيقة الأمر، خلال العقود السابقة التي اجتازتها الجامعة، كان هناك فجوة واسعة بين الأقوال والأفعال، ليس فقط نتيجة لغياب أي جهاز تنفيذي ومتابعته لما تم إقراره، وإنما لأن بعض الدول العربية لجأت إلى سياسات تتناقض مع روح الميثاق الأصلي في حدوده الدنيا. فإذا نظرنا إلى قرار الإجماع الذي نصت عليه المادة السابعة من ميثاق التأسيس، وأكده مشروع التعديل، نرى أن اتخاذ القرارات بالأغلبية أو الأكثرية ليس هو المنفذ الذي يمكن من خلاله تفعيل دور الجامعة ومجلسها، وإنما يتعلق ذلك بكيفية إدارة السياسة العربية التي هي المعيار الأول لنجاح الجامعة أو غيرها من المنظمات الدولية.

فالرابطة القومية التي تميزت بها جامعة الدول العربية عن غيرها في التنظيمات والتجمعات الإقليمية الأخرى، قد حتمت تشكيل مؤسسات للعمل العربي القومي المشترك، قائمة على أسس متينة أفضل من غيرها، إذ يكفي أن هناك لغة واحدة للتحاور والتشاور المباشر[1]، وتبادل الآراء

(١) بشار حضر، أوروبا والوطن العربي، القرابة والجوار، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، (١٩٩٣م) ص ٨٠ . حيث أشار في هذا الكتاب إلى أنه يوجد في الاتحاد الأوروبي أكثر من ٥٠٠ مترجم لأكثر من عشر لغات تتكلمها دول الاتحاد، وعلى الرغم من ذلك فهي متفقة على الاتحاد التعاوني والتكامل، وتنازلت عن جزء من سيادتها وسلطتها السياسية من أجل بناء البيت الأوروبي المتعدد الألوان.

التي تستبعد الكثير من الإشكاليات والتفسيرات التي تعاني منها بعض التجمعات المؤلفة من دول ذات لغات متعددة وثقافات متباينة. فالمؤسسات العربية التي أنشئت لتوثيق وتنسيق العمل العربي المشترك، انطلاقاً نحو الهدف الوحدوي الأوسع والأشمل، أخذت تعاني من أوضاع داخلية وخارجية عطلت بشكل كبير وواضح بعد هذه السنوات، من فعاليتها، وأبعدتها عن الأهداف والمقاصد التي أنشئت من أجلها. بل إن قسماً منها أصبحت غير قادرة على أداء مهامها، لأن كثيراً من الدول العربية امتنعت عن تسديد مستحقاتها أو فرض شروط سياسية هي بعيده عنها كل البعد.

وعند النظر بدقةٍ في خطوة قدِّر لها أن تتطور، كما تطورت الخطوة نفسها في التجمع الأوروبي، فإننا نجد أن معاهدة التعاون الاقتصادي والدفاع المشترك التي تمت المصادقة عليها في عام (١٩٥٠م) التي أطلقت الدعوة إلى إنشاء سوق عربية مشتركة قبل أية خطوة أوروبية أو أسيوية في هذا المجال، قد مثلت اتفاقية بهذه الأهمية ترمي إلى سد فجوة رئيسة في العمل العربي المشترك لم يتناولها الميثاق، وجاءت أكثر تحقيقاً للتكامل السياسي والاقتصادي وأكثر فعالية ومصداقية[1].

لذلك يمكن القول، إن قوة وضعف أسس العمل العربي المشترك ليس في نصوص ميثاق جامعة الدول العربية ولا في هيكلها التنظيمي ولا في اللجان التي تشكلت، بقدر ما هي في الوضع العربي الذي كلما كان وضعاً مستقراً تسوده العلاقات الطبيعية القائمة على مبدأ الأخوة العربية، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، وتسوية الخلافات بالطرق السلمية والحوار البناء وتحريم اللجوء إلى القوة، وإدراك المصالح المشتركة التي تشكل أسس

(١) ناصف حتى، الخلفيات السياسية لمحاولات تعديل الميثاق، مرجع سابق، ص١١٨ ـ ١١٩.

الأمـن القومي بمقوماته كلها ، فإن ذلـك يجعل من نصوص الميثاق نصوصاً حية وفعالة ومعززة للإطارات التي تستطيع من خلالها جامعة الدول العربية التحـرك بفعالية نحو ترسـيخ قيم وتقاليد العمل القومـي وتفعيل كل ما هو أفضل لمواكبة التطورات العالمية.

ولتفعيل العمل العربي المشـترك، ينبغي التركيز على بعض النقاط المهمة التـي من شـأنها تطوير مقومـات المـشروع القومي العربي، الـذي من خلاله تتحدد أسس العمل العربي المشترك ومن بينها:

١ ـ تعزيـز وتوطيـد البنـاء المؤسـس وتطويره مـن خلال تعديـل الميثاق بالشـكل الذي يستجيب فيه لتطورات العصر ومقتضيات الظروف الدوليـة والإقليميـة الجديـدة ، وإرسـاء تضامن عربي بـروح قومية تفـضي إلى علاقة جدلية في تكامـل الأدوار العربية في العمل العربي المشترك.

٢ ـ تفعيل دور جامعة الدول العربية لزيادة منسوب تفاعلات العلاقات العربيـة ـ العربيـة ومـن خـلال تعزيـز دور الأمانـة العامة ومجلس الجامعة.

٣ ـ تفعيـل دور معاهدة الدفاع العربي المشـترك والتعـاون الاقتصادي، التـي تعد بحق وباعتراف الأغلبية من أبـرز مقومات العمل العربي المشـترك، وهي مازالت حية وفعالـة خصوصاً في مادتها الأولى التي أقـرت صراحـة بوجوب حـل المنازعـات العربيـة جميعهـا بالطرق السـلمية. وهـذا يعد أهم مبدأ مـن المبادئ التـي مازالت العلاقات العربية ـ العربية تفتقر إليه عملياً.

٤ ـ ينبغـي توفر الإرادة السياسـية الغائبة عن كل مجالات العمل العربي والمنـبر الذي تتحد من خلالـه المنابر العربية الأخـرى كلها في إطار تجمعـي قومـي عـربي، تدشـن المرحلـة الجديـدة في القـرن الحادي والعشرين التي على ضوئها سوف يتحدد بأنه ليس بمقدور أية دولة عربية أن تحل مشـاكلها مع نفسـها إلاّ بالتعاون مـع محيطها القومي العربي، ومـن خلال جامعة الدول العربية، وهـذه هي القناعة التي ترسـخت في عقـول الأوروبيـين ومـن هنـا توطـد أركان اتحادهـم الأوروبي،وفي عقول الآسـيويين فاتسعت وتعززت منظمة الآسيان وغيرها من التكتلات والتجمعات الإقليمية والدولية الأخرى.

الفصل الثالث

سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها

٣ . سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها

تباشر جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية ذات اختصاصات سياسية شاملة، مجموعة من الاختصاصات طبقاً لميثاقها وميثاق الأمم المتحدة في آن واحد. فقد وضعت المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية على عاتق الدول الأعضاء التزاماً بتحريم استخدام القوة ووجوب فض منازعاتها بالطرق السلمية، ومن أجل ذلك فقد وضعت تحت تصرف الدول المتنازعة وسيلتين من وسائل فض المنازعات الدولية يجوز لها إذا شاءت أن تلجأ إليهما وهما الوساطة والتحكيم.

إلا أنه يمكن القول بصفة عامة بضعف نظام التسوية السلمية للمنازعات العربية في إطار الجامعة العربية؛ نظراً لعدم وجود جهاز متخصص يتعين اللجوء إليه ويملك إصدار قرارات ملزمة في هذا الشأن، بحيث يدخل في اختصاصه، اتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة من أجل تنسيق خطط التعاون بين الدول الأعضاء، وتنفيذ ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات في المجالات المتصلة بأغراض الجامعة وغيرها، واتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان.

كما نصت المادة السابعة على قاعدة مهمة مفادها أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله. وقد جاءت هذه القاعدة توفيقاً بين أولئك الذين أرادوا وحدة أقوى، وأولئك الذين أرادوا الدفاع عن السيادة الوطنية. ويصدر قرار المجلس بالإجماع فيما يلزم من تدابير لدفع الاعتداء الذي يقع أو الذي يخشى من وقوعه من دولة من أعضاء الجامعة، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة، لا يدخل في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية،

وتتبع القاعدة نفسـها عند التصويت على فصل عضو من الجامعة وللوقوف على سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها فإنه ينبغي استعراض ذلك في المباحث الثلاثة التالية:

- المؤثرات الأساسية في سياسة جامعة الدول العربية.
- الضوابط القانونية لاتخاذ القرار.
- تطور سياسة الجامعة العربية في مجال تسوية المنازعات العربية.

٣ . ١ المؤثرات الأساسية في سياسة جامعة الدول العربية

تم تأسـيس جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية منذ ٢٢ مارس ١٩٤٥م ومـر عـلى تأسيسـها أكثر من سـتين عاماً مـن الزمان، مما بـات أمراً ضرورياً، الوقوف على أهم المؤثرات الأساسـية لسياسـتها، سواء كانت هذه المؤثرات خارجية أم داخلية إقليمية أوعربية.

٣ . ١ . ١المؤثرات الخارجية والدولية على سياسة جامعة الدول العربية

١ ـ التدخل البريطاني منذ لحظة التأسـيس: حيث تعد بريطانيا العظمى الفاعل الرئيسي في تأسـيس هذه المنظمـة، فمن الصعب الفصل بين قيـام الجامعة العربية والمخطط الاسـتعماري في المنطقـة العربية، كما أنـه ينبغي الأخذ في الاعتبار بالطمـوح الوحدوي للجماهير العربية وبالنضال الطويل الشـاق الـذي خاضته بقيادتهـا الوطنية من أجل تحقيق حلم الوحدة العربية الشاملة والتمسك بها كشعار، والضغوط التـي مارسـتها حركـة القوميـين العـرب على بعـض القـادة (تجربة الشريف الحسـين) لذلك لم يكن هناك بد من أن تغدق بريطانيا على

العرب وعودها قبل الحرب العالمية الأولى وبعدها[١]. ولما وجدت بريطانيا نفسها أمام وضع خطير في الحرب العالمية الثانية ارتأت من جديد أن تكسب ود العرب وأن تعطيهم بصيصاً من الأمل فأعطت بذلك موافقتها المشروطة للشروع في مفاوضات بين الدول العربية القائمة حول الصيغة المناسبة لتحقيق هدف الوحدة العربية، وذلك بإقامة جهاز رسمي قومي على أسس ضعيفة وفاعلية مشلولة، وليس هذا الجهاز سوى الجامعة العربية[٢].

فلم تكن الجامعة العربية بذلك نتاجاً عربياً أصيلاً، بل جاءت بفعل ترخيص بريطانيا للعرب بإنشائها، واصطبغت بناءً على ذلك بالصبغة الإنجليزية[٣].

وهكذا لم تنشط الدبلوماسية البريطانية إلا عندما شعرت بقوة وتعاظم المد القومي العربي كحتمية من حتميات التطور السياسي للمنطقة ومن ثم ضرورة احتوائه بالالتفاف حوله واستغلاله لخدمة مصالح بريطانيا الاستراتيجية، مع العلم أن هدف بريطانيا من وراء دعمها للعرب في تكوين جامعتهم يكمن في رسم الخطوط التي ستكون عليها علاقاتها بين مختلف الدول العربية معوضة سياسة «فرق تسد» بسياسة «وحِّد واحكم»[٤].

---

(١) صبري عبد الله، إشكالية الوحدة العربية، تاريخها، استراتيجيتها وآفاقها (الوحدة المصرية السورية نموذج) رسالة السلك الثالث في القانون العام، مارس ١٩٨٢م، ص ٦١٦.

(٢) طاهر رضوان، الوحدة العربية والجامعة العربية بين الأمل والواقعية، شؤون عربية العدد ١٣، مارس ١٩٨٢م، ص ص ١٩، ٢٠.

(3) Robert Montagne «la politiquede la grande – Bretagne dans les pays» : politique etrangere, 1946 p. 489.

(٤) المرجع السابق، ص ١٤٦.

ولعل هدف بريطانيا من هذه الاستراتيجية، هو عدم ترك المجال للعملاقين بعد الحرب الكونية الثانية وهما على وشك الدخول في عهد الحرب الباردة، ولفرنسا (التي كانت تحتل بلدان المغرب العربي وسوريا ولبنان) في بسط نفوذهم على العالم العربي وخاصة على منطقة الشرق الأوسط. كما أن عملية التأسيس على هذا النمط تفاعلت مع النزعة القومية التي كانت قد سادت العالم العربي آنذاك، فأعطت لهذه المنطقة لقب (الجامعة) كدلالة على جمع كلمة العرب وتضامنهم وتوحيدهم من أجل مواجهة الاستعمار والتخلف والتجزئة، فلقد كان هدف بريطانيا امبريالياً توسعياً ومن أجل الهيمنة الاقتصادية والسياسية على المنطقة العربية خاصة المشرق العربي بما في ذلك مصر والشرق الأوسط.

٢ ـ ومن المؤثرات الأساسية في سياسة جامعة الدول العربية أيضاً، وجود إسرائيل التي تمثل وسيلة من وسائل تنشيط النزعة القومية منذ بداية الخمسينيات التي أضفت على الجامعة العربية طابعاً خاصاً وذلك من خلال ما يلي:

أ ـ الاهتمام بالوحدة السياسية (الوحدة المصرية ـ السورية ١٩٥٨م).

ب ـ التضامن والوحدة في الوطن العربي أساس مهم للأمة العربية.

جـ ـ التضامن والوحدة هدف أساسي لمواجهة الصهيونية والإمبريالية.

وتتضح تأثيرات هذه الوحدة من خلال مؤتمرات القمة منذ بداية الستينيات عام ١٩٦٤م القاهرة، عام ١٩٦٧م الخرطوم وصدور اللاءات الثلاثة: (لااستسلام، لا تفاوض،لا اعتراف).

٣ ـ أما المؤثر الثالث على سياسة جامعة الدول العربية فيتمثل في التدخل الأمريكي في الشرق الأوسط والخليج منذ حرب أكتوبر ١٩٧٣م، الـذي أفرزه اختلال التوازن بين الاتحاد السوفيتي، والأمريكي لفائدة الولايات المتحدة الأمريكية.

هـذا التأثير الـذي بدأ بشكل جدي منذ ممارسة دبلوماسية كسنجر المكوكية ١٩٧٤ـ ١٩٧٥م في المنطقة، ونتج عنها إبرام اتفاقيات كامب ديفيد بـين مصر وإسرائيل ١٩٧٨م تحت الإشراف الأمريكي، ومن ثم عزل مصر عـن العالم العـربي وإلحاقها بالتحالف الأمريكي ـ الإسرائيلي، ونقل مقر الجامعة إلى المغرب العربي تونس.

كما أن هذا الوضع الذي أصبحت تعيشه الجامعة، جعلها تبقى سلبية في وجه العديد من الضربات التي وجهتها الولايات المتحدة وحليفتها إسرائيل إلى الأمن القومي العربي، ومنها على سبيل المثال: ضرب المفاعل النووي العراقي (تموز) ١٩٨١م من قبل إسرائيل، الهجوم الإسرائيلي على مقر القيادة الفلسطينية بتونس، هجوم الولايات المتحدة الأمريكية على خليج سرت بليبيا أبريل ١٩٨٦م، هجوم إسرائيل ٦ سبتمبر ٢٠٠٧م على ما زعمت أنه منشأة نووية سورية، والاعتداء الإسرائيلي على قطاع غزة في ٢٧ ديسمبر ٢٠٠٨م إلى ١٨ يناير ٢٠٠٩م.

ولكن بعد انهيار المعسكر الاشتراكي في أواخر الثمانينيات، وهيمنة القطب الأمريكي على أكثر العلاقات الدولية وعلى المجتمع الدولي، وبعد تشكيل وضعية دولية جديدة أطلق عليها «النظام الدولي الجديد» انعكس هذا الوضع سلباً على الجامعة التي ازداد تهميشها، وعلى العالم العربي كذلك الذي ازداد تمزقه، وتجلى هذا التهميش من خلال بقاء الجامعة مكتوفة الأيدي

أمـام ضربات جديـدة تعرض لها الأمن القومي من بينهـا التدخل الأمريكي في الخليـج العربي مع حلفائها لتدمير العراق ومحاصرته، ومحاصرة الجماهيرية الليبيـة بعـد قضيـة لوكـربي، التدخـل في الصومال تحـت التذرع الإنسـاني، الإشراف الأمريكـي على مسلسـل السـلام بـين منظمة التحرير الفلسـطينية وإسرائيل منذ مؤتمر مدريد.

والملاحظ أن الجامعة تعاملت مع كل هذه القضايا بشكل سلبي إما عن طريق إصدار بيانات اكتفت فيها بالتنديد بالحدث، أو بالتوسـط لتجاوزه أو بتأييده.

٣ .١ .٢ المؤثرات العربية والداخلية على سياسة جامعة الدول العربية

تعمل جامعة الدول العربية على توثيق العرى بين الدول الأعضاء وتزكية التعاون فيما بينها، وتسـتهدف التنسـيق في العمل السياسي وحماية الاستقلال والسيادة، والدفاع عن مصالح البلاد العربية. والجامعة في سياستها الداخلية تأثرت بمؤثرات ثلاثة هي كالتالي:

- المؤثر القومي.
- المؤثر الفلسطيني.
- المؤثر النفطي.

ويمكن مناقشة هذه المؤثرات فيما يلي:

١ـ المؤثـر القومـي: يتضح هـذا المؤثر من خلال وظيفـة الجامعة في دعم الاسـتقلال والسيادة والدفاع المشترك، وهذا جانب إيجابي لما قامت

بـه الجامعة، غير أن القوميين العـرب كانوا يريدون أن يكون دورها التحـرري أكثـر فعالية، مما جعل العديد من الانتقـادات توجه إليها بخصوص هذه الوظيفة.

كذلـك مـن الخصائص الأساسـية لميثـاق الجامعة أنه يؤكـد احترام سـيادة الدول الأعضـاء في الجامعـة، مما جعل هذه الأخـيرة «نادي لدول ذات سـيادة». وأبرز دلالة على الالتزام بمبدأ السـيادة الأخذ بقاعدة الإجماع في التصويت، وأن القرار لا يلزم إلا من وافق عليه، والجامعة لا تملك سـلطة إلزامية على الأعضاء بل هي أداة للتنسـيق ورابطـة اختياريـة لتحقيـق التعـاون، وهي منظمة بـين حكومات» وليست سلطة عليا.

أما من ناحية مجال الدفاع المشـترك، فقد تم إبرام معاهدة تخص هذا المجـال عام ١٩٥٠م مـن قبل دول الجامعة، لكنهـا ظلت حبراً على ورق.

٢ ـ أمـا عـن تأثير القضية الفلسـطينية على السياسـة الداخليـة للجامعة العربيـة، فقـد أصـدرت الجامعـة العربية مـن خلال مجلسـها ومن خـلال مؤتمرات القمة قرارات مهمة في حـق هذه القضية (قرارات مؤتمـرات ١٩٦٤م، ١٩٦٧م، ١٩٧٤م...) وقـد مثـل مؤتمـر القمة المنعقد بالرباط حدثاً مهماً في تاريخ القضية الفلسطينية، حيث جعل من منظمـة التحرير الفلسـطينية الممثل الشرعي والوحيد للشـعب الفلسطيني.

٣ ـ وفي تأثـير النفـط على السياسـة الداخلية للجامعة، فقـد برز ذلك في صورة ما يسمى «بالعمل العربي المشترك مباشرة» بعد حرب أكتوبر

ومضاعفة أسعار البترول، وأفرزت هذه الوضعية ممارسات واقعية وانحساراً للمد القومي، كما جعل الجامعة تنشغل أكثر بالمشروعات المشتركة وبقضايا انتقال العمالة في العالم العربي.

ولهذه الآثار تولدت تجارب للتكامل الاقتصادي خارج نطاق الجامعة وذات أهداف استراتيجية مثل: مجلس التعاون الخليجي ١٩٨١م، واتحاد المغرب العربي، ١٩٨٩م، كما بررزت الجامعة كمنظمة مشلولة في تنشيط التعاون الاقتصادي والتبادل التجاري وفي دعم القضية الفلسطينية.

وقد نتج عن هذا الوضع متغيرات منها هروب رؤوس الأموال العربية إلى الخارج، واعتماد الفلسطينيين على ذاتهم في خوض معركة التحرير وذلك عن طريق تنشيط حركة المقاومة وتفعيل الانتفاضة.

وخلاصة ما سبق، أن جامعة الدول العربية قد تأثرت بالمؤثرات الداخلية وحققت بعض المنجزات المهمة، ولكنها أخفقت في تحقيق منجزات ذات أهمية أكثر فقد أسهمت في دعم الاستقلال السياسي لبعض الدول العربية، وفي التنسيق بين أقطار عربية[١]، وتشجيع بعض مجالات التعاون التجاري العربي، كما أنها حققت بعض المصالحات العربية على هامش مؤتمرات القمة، لكنها أخفقت في خلق التكامل الاقتصادي وتطوير العمل العربي المشترك، كما أخفقت في حماية الأمن القومي والدفاع المشترك وفي تحرير فلسطين.

---

(١) حسن نافعة، الدور السياسي للجامعة العربية في استقلال بعض الأقطار العربية في القضية الفلسطينية، ندوة جامعة الدول العربية، الواقع والطموح، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، أبريل، ص ١٢٧.

٣ . ٢ الضوابط القانونية لاتخاذ القرارات

إن صياغة القرار واتخاذه من قبل الجامعة ليس عملاً قانونياً وإجرائياً كما ترسمه المواثيق واللوائح القانونية، وإنما هو عمل سياسي أولاً وإن كان يقوم على أساس قانوني، إذ لا يعدو نصيب القانون منها سوى تنظيم إصدار القرار من حيث تبيان مراحله وتحديد وجهاته المختصة ورسم حدوده، أما موضوع القرار وجهته وكيفيته وطبيعته فهو عمل سياسي بحت.

ولذا يتعين النظر إلى العملية السياسية لصياغة القرار على أنها أبعد من ذلك وأعمق وأعقد من كونها مجرد اتباع آلية تنظيمية معينة ومتفق عليها من قبل كما يمكن مطالعتها في وثائق المنظمة الدولية.

ومن ثم فإنه لمعرفة كيفية صياغة القرار وفهم طبيعته ومعرفة وجهته في الجامعة العربية فإنه ينبغي إدراك الملاحظات التالية:

١ ـ أن عملية صياغة القرار في مجلس الجامعة العربية، هي عملية طويلة ومعقدة ومتداخلة، وهي في العادة تستغرق وقتاً أطول، فهي تنتقل من لجان دائمة وأخرى مؤقتة وثالثة استشارية ورابعة للصياغة، وهكذا، كما تصنف القرارات المراد اتخاذها إلى توصيات واقتراحات ومشاريع قرارات، ولكل منها آلياتها وإجراءاتها وطقوسها.

وكل هذا يتم قبل أن يجتمع مجلس الجامعة لمناقشة المشروع المنوي اتخاذ القرار بشأنه، علماً أن مجلس الجامعة لا يستطيع أن يعقد اجتماعاً طارئاً قبل عشرة أيام من توجيه الدعوة إلى الأعضاء إلا في حالات شديدة الندرة[(١)].

(١) عبد الحميد الموافي، عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية، مجلة شؤون عربية، العدد ١٨، تونس ١٩٨٢م، ص ٢٢٦.

وهكـذا يظهـر الفـرق الواضـح في كيفيـة صياغة القـرار بين مجلس الجامعـة ومجلـس الأمـن، إذ بينـما يسـتطيع مجلـس الأمـن أن يعقد اجتماعـاً طارئاً خلال أربع وعشرين سـاعة وأن يناقش الاقتراحات والمشروعـات المقدمـة إليه، التي ونادراً ما يحيلهـا إلى اللجان التابعة لـه، التي غالبـاً ما يتم إعدادها خلـف الكواليس، بحيث لا تعرض إلا وقـد أصبحـت جاهزة للتصويـت عليها، وهذا مـا يمنح مجلس الأمـن كثـيراً من السرعـة والفاعلية كما أوصى بها الميثـاق[1]، إلا أن مجلـس جامعة الـدول العربية، يفتقر إلى هذه الآليـة ولذا فلا يمكن وصف عمله بالسرعة ولا قراراته بالفاعلية.

٢ ـ أنـه عـلى الرغم من أن ميثاق الجامعـة العربية عهد إلى مجلس الجامعة بأهم القرارات وأخطرها فيما يتصل بعملها، إلا أن توالي اجتماعات الملوك والرؤساء فيما سمي بمؤتمرات القمة، جعل هذه الأخيرة هي صاحبـة القرارات الفاعلة والمهمة، وتراجـع عمل المجلس فأصبح يتـولى المسـائل الثانويـة ويتابع مـا يكلف به مـن إجـراءات تنفيذية للقـرارات التـي تتخذهـا مؤتمـرات القمـة وتحيلهـا عليـه، وهكذا أصبح عمل المجلس هو مجرد التداول في المسائل العامة والاعتيادية وإحالـة ما يعد خطيراً ومهـماً وما يتصل بالسياسـات العليا لقضايا النظام العربي إلى مؤتمرات القمة، أو ينتظر حتى يحين عقد مثل تلك المؤتمرات لكي يضعها على جداول أعمالها.

---

(١) انظر: م٢٤ف١ من ميثاق الأمم المتحدة حيث تنص على أنه (رغبة أن يكون العمل الـذي تقوم به الأمـم المتحدة سريعاً وفعالاً يعهد الأعضـاء في تلك الهيئة إلى مجلس الأمـن بالتبعات الرئيسـة في حفظ السـلم والأمن الدوليين ويوافقـون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته).

كما أن المجلس كثيراً ما يقع فريسة التقلبات والمنازعات السياسية في المحيط العربي، مما يشل عمله ويمنعه من الإسهام في عملية صنع القرار، بحيث يقتصر دوره على المسائل الفنية التي لا تتصل مباشرة بالقضايا السيادية، كالتعاون في الميادين الثقافية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

٣ ـ ومن الملاحظ أيضاً أنه لا يمكن متابعة صياغة القرار في جامعة الدول العربية من خلال الأجهزة والمؤسسات المعنية فيها أو في إطارها أو حتى في إطار الدول المكونة للنظام العربي فحسب، ذلك لأن صناعة القرارات في جامعة الدول العربية ليست بمنأى عن التأثير الذي تمارسه البيئة الدولية، وهذا أمر لا تختص به الجامعة في النظام العربي وإنما يتعداه إلى كل نظام وكل منظمة دولية، لأن أي نظام إقليمي غير منبت الصلة بالنظام الدولي العالمي، بل هما يتبادلان التأثير والتأثر تبعاً لفاعلية كل منهما.

كما أنه من الملاحظ أيضاً أن النظام العربي كان دوماً محلاً للتأثر أكثر من التأثير، بل كثيراً ما كان النظام العربي مخترقاً وموزعاً على محاور الاستقطاب ذات الهيمنة والنفوذ في النظام العالمي، وهذا ما عكس ويعكس آثاره دوماً على الجامعة وعلى مواطن صياغة القرار فيها، سواء حينما كانت الدول العربية موزعة في معظمها على محورين في فترة الاستقطاب الثنائي الدولي، ومصنفة بين دول محافظة وأخرى ثورية، أو حينما أصبح معظمها يستظل تحت جناح هيمنة القطب الواحد، فأصبحت تصنف إلى دول ذات توجه قومي تدافع عن استقلالها وأخرى أكثرية مقتنعة بمعطيات النظام العالمي السائد أو مستسلمة له.

وعنـد مقارنة الأمرين نجـد أن النظام العربي لحقت به خسـارة حقيقية عـلى المدى الطويـل نتيجة التدخـل المباشر والمتعسـف من جانـب الدولتين العظميـين سـابقاً[1]. ومن الولايات المتحـدة الأمريكية وحدهـا حالياً، هذا إلى جانـب قوى أخرى تـأتي بالدرجة الثانية من الأهمية في تأثيرها على النظام العربي بعامة وعلى صياغة القرار واتخاذه في الجامعة العربية بخاصة.

٣ .٣ تطـور سياسـة الجامعـة العربيـة في مجـال تسـوية المنازعات العربية

لم يقتـصر عمل الجامعـة العربية في مجال تسـوية المنازعـات العربية على مـا ورد في ميثاقهـا بـل لحقه تطور مهـم في هذا المجال وخاصـة خارج نطاق نصـوص الميثـاق، وينبغي مراعـاة هذه التطـورات وتضمينهـا في أي تعديل للميثاق.

فمؤسسـة مؤتمـرات القمة العربيـة، بغض النظر عن وضعهـا القانوني، والتفسـيرات المختلفـة التـي أعطيت لنـص المـادة الثالثة من ميثـاق الجامعة الخـاص بتأليف مجلس الجامعة، الذي لم يحدد درجة التمثيل، فإن دورها مهم في مجـال الإسـهام في تهدئة المنازعـات وحل بعضها، انطلاقـاً من كون القمة تضم صانعي القرار في الوطن العربي، ولقاء من هذا النوع على مستوى القمة يمكِّـن قادة الـدول العربية من مناقشـة معظم القضايا والخلافـات العربيةـ العربيـة، ومعرفـة مواقـف الأطـراف العربية المعنيـة، وتصوراتهـا لحل هذه القضايا ومن ثم يسـاعد على تقريب وجهات النظر بين الأعضاء المتنازعين،

---

(١) فـؤاد جرجس، النظام الإقليمـي العربي والقـوى الكبرى، مجلة السياسـة الدولية العدد ١١٩، القاهرة، يناير ١٩٩٥م، ص ٣٢٠.

ومـع ذلك فإنـه يمكن القول: إن القضايا الحساسـة والمعقدة تبقى بعيدة عن الانغـماس والتدخل فيهـا، خوفاً من انعـكاس ذلك على الجامعة كمؤسسـة وعـلى العلاقـات العربية ـ العربيـة، ومن قبيل موضوع الخـلاف الجزائري ـ العربي حول قضية الصحراء.

كـما أن الأمـين العام للجامعـة العربية، كان له دور مهم في مجال تسـوية المنازعـات العربيـة عـلى الرغم من محدودية هـذا الدور الممنوح لـه في ميثاق الجامعة العربية، كون هذا الأخير ركز على الجانب التنظيمي والإداري لدور الأمين العام (المادة١٢). إلا أن هذه المادة نفسـها من النظام الداخلي لمجلس الجامعـة، قد خولت له بعض الصلاحيات السياسـية، مـن بينها القيام بدور الوسـاطة، بهدف التوفيق بين الأطراف المتنازعـة، وذلك بتكليف من مجلس الجامعـة عمـلاً (بالمـادة ١٢) أو بمبـادرة منه لأنـه ممثل دبلومـاسي للجامعة العربية ولأعضائها[١].

وقـام الأمـين العـام بالفعـل بـدور الوسـاطة في العديد مـن المنازعات العربيـة ـ العربيـة، كالنـزاع العراقـي الكويتـي ١٩٦١م بتكليـف من مجلس الجامعـة، ونجح الأمين العـام في تنفيذ القرار رقـم (٣٥/ ١٧٧٧). إذ لأول مـرة في تاريـخ الجامعـة العربية أشرف على إنشـاء قوة طـوارئ عربية بهدف السـهر على تنفيذ بنود التسـوية التي أشـار إليها قرار مجلس الجامعة الصادر في ١٩٦١م ٢٠/ ٧ [٢]. ولعب نفس الدور عام ١٩٧٣م عندما نشـب النزاع مجدداً بين الكويت والعراق وأسفرت جهوده عن تشكيل لجنة مختلطة مهمتها

---

(١) عبـد الرحمن إسـماعيل الصالحي، تحديـث جامعة الدول العربيـة في إطار المتغيرات الدولية شؤون عربية، العدد ٨١ مارس ١٩٩٥م، القاهرة، ص ٨٠.
(٢) المرجع السابق، ص ٦.

تحديـد الحدود بين الطرفين المتنازعـين، وقيامه بالمسـاعي الحميدة بين اليمن الشـمالي ـ والجنوبي، سـنة ١٩٧٢م بسـبب نـزاع الحدود بينهما، واسـتمر هذا الـدور بمسـاعدة لجنـة خاصة لتحقيـق المصالحة بـين الدولتين آنـذاك، وقد توجـت هـذه الجهود باتفـاق بين البلديـن لحل هذا الخلاف وتشـجيعها على الاتحاد خلال مباحثاتهما الثنائية، وقد انتهى كل ذلك بتوقيع اتفاقية سلام بين الدولتين إضافة إلى توقيع اتفاقية اتحاد بينهما في أكتوبر ١٩٧٢م[١].

لذلك يمكن القول إن نجاح الأمين العام للجامعة العربية يظل مرهوناً بالعديد من الأمور سـواء منها ما يتعلق بشـخصيته، وطبيعـة النزاع ودرجة خطورتـه وارتباطه بدولـة المقر. ولذلك يرى بعض الباحثـين في هذا المجال أن دور الأمـين «مرتبـط بشـخصيته، وبخبرتـه السياسـية، ومرتبـط كذلـك بدولـة المقـر، الذي يظل دائـماً الأمين العام يحمل جنسـيتها» وهـذه الروابط يمكن أن تلعب دوراً مثبطاً أو منشـطاً لمجال التسوية السلمية وذلك يتوقف على الظروف السـائدة في دولـة المقر وتوصياتها وعلاقاتهـا بالدول الأعضاء الأخرى.

إن الأسـاليب المسـتحدثة التي وقع التعامل معهـا على هامش نصوص الجامعة العربية في مجال تسـوية المنازعات العربية ـ العربية، سـواء فيما يخص المساعي الحميدة أو تشكيل لجان لتقصي الحقائق أو أسلوب العزل بين القوات المتحاربة، أو عبر مؤسسة مؤتمرات القمة العربية، أو من خلال الأمين العام، قد أوضحت أن دور الجامعة العربية في حل المنازعات العربية ـ العربية، ظل قـاصراً مقارنة بالنزاعات التي وقع تسـويتها خارج نطـاق الجامعة. وهذا ما

---

(١) أحمد يوسـف أحمد، العلاقات العربية ـ العربية، ١٩٤٥ ـ ١٩٨١م، مركز دراسـات الوحدة العربية، بيروت، ص ٢٠٦.

أكده أحد الباحثين بقوله إن طرق تسوية المنازعات بين البلدان العربية خلال الفترة ما بين ١٩٤٥م ـ ١٩٨١م كانت الاتفاقات الثنائية لحل هذه المنازعات بين الأطراف المتصارعة قد مثلت ما نسبته ٣٢, ٣٤٪، بينما ومثلت وساطة بلد عربي ما نسبته ٤٤, ١٠٪، أما دور الجامعة العربية في حل مثل هذه المنازعات فكانت نسبته ٩٥, ٨٪[١].

كما أن الخلافات والصراعات العديدة الكامنة والخفية في العالم العربي تحتاج قبل إعادة النظر في ميثاق جامعة الدول العربية، وتعديله، إلى دراسة موضوعية لتحديدها، وحصرها. فليس هناك مركز متخصص في العالم العربي يهتم بتحليل وإدارة وحل النزاعات كما هو موجود في الدول المتقدمة القديمة والحديثة، أمريكا، ألمانيا ، بريطانيا وغيرها. ومن هنا يؤكد أحد الباحثين أن «مرحلة التحول التي يمر بها العالم العربي تقضي في هذا الشأن الإعلاء من عمليات حل الصراع والتسوية السلمية للمنازعات بدءاً من المقررات الدراسية والجامعية إلى مراكز البحوث ومؤسسات النفع العام والمنظمات الأهلية[٢].

والواضح أن القصور الذي يشوب ميثاق الجامعة العربية في مجال تسوية المنازعات، قد يكون أحد عوامل ضعف الجامعة العربية في هذا المجال وليس كل العوامل والأسباب، ومسألة تعديل ميثاق الجامعة والأخذ بآليات جديدة ، أكثر نجاعة واستحداث محكمة عدل عربية، وإن كانت كلها أمور

---

(١) أحمد يوسف أحمد، العلاقات العربية ـ العربية ١٩٤٥ ـ ١٩٨١م، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(٢) عبد المنعم المشاط، تسوية الصراعات والمنازعات العربية، لابد من إنشاء محكمة قضائية لحل الخلافات سلمياً، جريدة الحياة،عدد ١١٨٤٢، ١٩٤.

ضرورية، ومتفقاً عليها في غالب الأحيان، إلا أنها لن تكون كافية وناجحة في حل المنازعات العربية - العربية لكون هذه الأخيرة تتطلب درجة عالية من الثقة المتبادلة بين مختلف البلدان العربية، وهو أمر غير متحقق الآن، إضافة إلى ضرورة توفر الإرادة السياسية لصانعي القرار في الوطن العربي، لتطوير عمل الجامعة العربية وآلياتها، وتوفر رغبة حقيقية لدى الأطراف العربية لدعم الجامعة العربية والتمسك بها وبوظيفتها ولذا فإنه من الصعب أن نضع على عاتق «نظم الجامعة العربية وهياكلها التنظيمية والمشرفين على إدارتها، مسؤولية هذا الفشل، لأن الجانب الأكبر من هذه المسؤولية يقع على كاهل القيادات العربية لهذه الدول»[١].

٣ . ٤ جامعة الدول العربية بين التعديل والإصلاح

التعديل والإصلاح هما من سنن الحياة ويمثلان عملية دينامية وآلية مستمرة ودائمة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة. والإصلاح قد بدأ مبكراً في جامعة الدول العربية، عندما كانت الجامعة العربية تبحث عن موقعها في العالم المتحول من الحرب العالمية الثانية إلى الحرب الباردة. وكان طبيعياً أن تطور الجامعة من نهج عملها وهي تتحول باستمرار من سبع دول تأسست بها الجامعة العربية عام (١٩٤٥م)[٢]، إلى ٢٢ دولة في القرن الحادي والعشرين

---

(١) محمد الحسن أحمد، جامعة عربية جديدة أم الانكفاء على التجمعات الإقليمية، جريدة الشرق الأوسط، عدد ٦١٤٦.

(٢) تأسست جامعة الدول العربية بين سبع دول هي: المملكة العربية السعودية - مصر - الأردن - لبنان - سوريا - العراق - اليمن، واستمرت في توسعها بعد موجة استقلال البلدان العربية التي كانت تقبع تحت الاحتلال تباعاً مما أوجد أوضاعاً جديدة واهتمامات ورؤى لتصورات جديدة لأسلوب العمل المشترك.

لذلك كان طبيعياً أن تعدل جامعة الدول العربية مسيرة عملها، وهي تواجه تحديات عسكرية واستعمارية إقليمية لم تهدأ، لكن ما لم يكن طبيعياً هو أن تبحث الجامعة العربية باستمرار عن إصلاح جديد دون أن تكون قد التزمت بالإصلاحات القديمة، ودون أن تقف بحزم لتتساءل لماذا لم تأخذ بالعلامات والمحطات الإصلاحية الكبرى في المسيرة الطويلة لعملها، التي لم تكن تخلو من وطنية ومبررات لا مكان للتشكيك فيها أو التقليل من أهميتها في بلورة موقع الأوطان العربية.

غير أن عدم تفعيلها، لعدم توافر الإرادة السياسية والإجماع العربي القادرين على المواجهة الجماعية للأخطار والتهديدات، ومن ثم قبول التحدي، إضافة إلى تراجع المقاومة في الإطار العام (نظم وشعوب) شكلت الأسباب الرئيسة لتأخر خطوات الإصلاح الذي كان يستلزم ضرورة الاتفاق أو التوافق السياسي والاقتصادي أولاً كمدخل وبيئة طبيعية لنمو أو إصلاح أو تطوير عمل الجامعة في المجالات العسكرية والأمنية، التي كانت تمثل عقبة أمام التطوير والتعديل خاصة مع بقاء النظم العربية على أنماطها السياسية الفكرية البطيئة الإدراك للأخطار ومن ثم الحركة، لكون الإصلاح من المنظور الشامل، سيظل مقيداً بحركتها.

إن ذلك ليس دعوة للإحباط، كما أنها ليست دعوة للقفز على بضعة وستين عاماً مضت من عمر جامعة الدول العربية، بل هي دعوة للحركة قدماً في ضوء ما يمر به العالم وخاصة الشرق الأوسط من متغيرات حادة تصب في اتجاهات الإصلاح، وما قد يشكله ذلك من تحديات وتهديدات للنظام العربي، وذلك وصولاً إلى رؤية واضحة للخطوط الرئيسة لآليات إصلاح النظام العربي من المنظور الشامل.

مـن هـذا المنطلق أتنـاول هـذا المبحث من خـلال اسـتعراض المطالب الرئيسة الثلاثة التالية:

ـ مشروعات التعديل وأسس الإصلاح.

ـ التعديل والطبيعة القانونية لميثاق جامعة الدول العربية.

ـ نظرة مستقبلية لجامعة الدول العربية.

٣ .٤ .١ مشروعات التعديل وأسس الإصلاح

لم تكـن مشروعـات تعديل ميثاق جامعـة الدول العربيـة أكثر حظاً من قرار إنشـاء محكمـة العـدل العربية الـذي أقرته القمـة الثانية (الإسـكندرية ١١/ ٩/ ١٩٦٤م)، «الـذي تحدثـت عنـه المادة (١٩) من الميثـاق[١]. وقد تاه ذلك القرار بين مناقشات لجان الخبراء، ثم إن قمة القاهرة في عام (١٩٩٦م) كررت هذا القرار نفسـه ووافقت، من حيث المبدأ، على إنشـاء «محكمة عدل عربيـة»، وكلـف مؤتمـر القمـة وزراء الخارجيـة باسـتكمال الصيغـة النهائية الخاصة بالمحكمة، ولكن هذا القرار كسلفه لايزال في رحلة تيه جديدة.

فقـد وافقت قمة الرباط في عـام (١٩٧٤م). على تعديل الميثاق، وألفت له لجنة وزارية تعرض تقريرها على القمة القادمة، وحينما انعقدت هذه القمة في الرياض (٨/ ١٠/ ١٩٧٦م) اختصت بشؤون لبنان والاقتتال فيه[٢].

(١) تقـول المـادة (١٩) من الميثاق «يجوز بموافقة ثلـث دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعـلى الخصـوص لجعـل الروابط بينهـا أمتن وأوثق ولإنشـاء محكمة عـدل عربية لتنظيـم صلات الجامعـة بالهيئات الدولية التي قد تنشـأ في المسـتقبل لكفالة الأمن والسلام».

(٢) مؤتمـرات القمة العربية ، قراراتها وبياناتهـا (١٩٤٦م – ١٩٩٠م)، الأمانة العامة ، القاهرة (١٩٩٦م)، ص ٧٥

تـلا ذلـك إعصـار كامـب ديفـد، فشـغلت بـه قمـة بغـداد (١٩٧٨م) ولـما انعقـدت قمـة تونـس (٢٠-٢٢/ ١١/ ١٩٧٩م)، ألحت عـلى الإسراع بتعديل الميثاق في إطار محدّد، وعندما انعقدت في فاس دورتان للقمة، ارتأى الملـوك والرؤسـاء في الدورة الثانيـة تأجيل مشروع تعديل الميثـاق لمزيد مـن التدارس[1].

أمّـا مؤتمرات القمة في الأعـوام التالية: (١٩٨٥م ، ١٩٨٧م ، ١٩٨٨م) في الـدار البيضـاء، وعـمّان، والجزائـر فلـم تنظر في هـذا الموضـوع. وعندما حانـت قمة الـدار البيضـاء (٢٣-٢٦/ ٥/ ١٩٨٩م)[2] رأت ضرورة تطوير التنظيـم الإداري والهيـكلي للجامعة وإعادة النظر في مـشروع تعديل ميثاقها حتى يـأتي التعديل مسـتشرفاً آفاقاً جديدة، ومرسـخاً شـمولية دور الجامعة في العمـل العربي المشـترك ودفع مسـيرته، ولكن إعادة النظـر هذه لم تكن قد تمـت قبـل انعقاد قمة بغـداد في مايـو(١٩٩٠م)، إذ قرر ذلـك المؤتمر (بغداد ٢٨-٣٠/ ٥/ ١٩٩٠م)، تكليـف وزراء الخارجيـة بإنهـاء دراسـة مشروعي تعديل ميثاق جامعة الدول العربية والنظام الأسـاس لمحكمة العدل العربية ورفعهـما إلى مؤتمر القمـة القادم في نوفمـبر (١٩٩٠م)، وحينما اجتمع مؤتمر القمـة في القاهـرة في (٩-١٠/ ٨/ ١٩٩٠م) ، الـذي انعقـد في إثـر احتـلال دولـة الكويت من قبل القـوات العراقية ، لم يكن قادراً يـوم ذاك على معالجة غـير هذا الشـأن الطارئ السريع. وتـلا ذلك انعقـاد مؤتمـر القمة في القاهرة (٢١-٢٢/ ٦/ ١٩٩٦م)، وكان من بين قراراته تكليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي باتخاذ ما يلزم نحو الإسراع في إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وفقاً لبرنامج عمل وجدول زمني يتم الاتفاق عليهما.

---

(١) مؤتمرات القمة العربية، قراراتها وبياناتها، المرجع السابق، ص ١٠٠.

(٢) المرجع السابق، ص ١٨٠ .

وقد اجتمع مؤتمر للقمة في القاهرة (٢١-٢٢/ ١٠/ ٢٠٠٠م)، واختص بشؤون انتفاضة الأقصى، ووافق على إضافة ملحق لميثاق الجامعة بشأن دورية انعقاد القمة، التي انعقدت في عمّان (مارس ـ ٢٠٠١م) ثم في بيروت، وبعد ذلك في شرم الشيخ (مصر) نيابة عن مملكة البحرين، ثم في تونس (مارس ـ ٢٠٠٤م)، وتضمنت مشروعات لتطوير ميثاق الجامعة العربية ومعاهدة الدفاع المشترك في إطار مساعي الدول الأعضاء لتطويرها، وهي مساع لم تتوقف منذ أن صدر ميثاق الجامعة في عام (١٩٤٥م)، وبخاصة أن المادة ١٩ تشير إلى ذلك.

ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى مناسبتين اشتدّت فيهما الحاجة إلى تطوير الجامعة وميثاقها، أولهما: المدّ القومي الذي حدث في الستينيات من القرن العشرين، وثانيهما: الضغوط الأمريكية المتتالية بعد احتلال القوات الأمريكية للعراق، سواء على سوريا ولبنان، أم غيرهما أو الاتجاه الأمريكي نحو تغيير خريطة منطقة المشرق العربي تغييراً يهدف إلى خدمة المصالح الأمريكية أكثر من خدمته المصالح القومية، ولا ننسى أن سلامة إسرائيل وكيانها يشكلان مصلحة أمريكية.

٣ . ٤ . ٢ التعديل والطبيعة القانونية لميثاق جامعة الدول العربية

يعد ميثاق جامعة الدول العربية من المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، وهو من حيث الطبيعة القانونية يعد بمثابة معاهدة جماعية متعددة الأطراف، ويفترض أن يجري بشأنه ما يجري على المعاهدات الجماعية من حيث طرق التعديل ووسائله وقيوده وكيفيته، ويخضع في هذا إلى ما يقرره الميثاق نفسه، وما تقتضيه أحكام قانون المعاهدات، وما يقضي به الفقه والعمل الدوليان[١].

(١) خليل إسماعيل الحديثي، النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية العراق، بغداد،(٢٠٠١م)، ص ٨١ .

هـذا من حيث الأصل، غـير أن ميثاق جامعة الـدول العربية كغيره من مواثيـق المنظـمات الدوليـة ذات الأهمية الخاصـة في ميدان تنظيـم العلاقات الدوليـة، هو وثيقة من نوع خـاص مزدوجة الطبيعـة والوظيفة. فمن حيث الشكل وحقوق الدول الأعضاء والتزاماتها في ظل الميثاق يعد بمثابة معاهدة شارعة متعددة الأطراف، ومن حيث الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه والطابع الإنشـائي الذي اكتسبه بإنشاء المنظمة العربية وتحديد شروط الانتساب إليها وتنظيم أجهزتها واختصاصاتها وقواعد إجراءاتها ، يعد قريب الشبه بالقانون الأسـاسي الذي يحكم الميثاق مع السـلوك في إطار التنظيم الإقليمي، وهكذا تتشـابه أحـكام الميثـاق مع الدسـاتير في المجتمعـات الوطنية، حتى إن اسـم الدسـتور كثيراً ما يطلق على الوثائق المماثلة ذات الطابع الإنشـائي للمنظمات والوكالات المتخصصة [(١)].

والميثاق بصفة عامة يعلو الدستور الوطني كما يعلو غيره من المعاهدات الأخرى، لذلك فإن القـرارات الإدارية وأحكام المحاكم الوطنية والقوانين والأعمال التشريعية والدساتير الوطنية والمعاهدات الدولية تأتي كلها في سلم التدرج الهرمي للقواعد القانونية دون ميثاق الجامعة العربية [(٢)].

وعـلى ذلك فـإن جعل هذه المواثيق أو العهود عرضـة للتعديل، يفقدها الكثـير مـن صفة السـمو والأهمية والتميـز، ولذا يحاط أي تعديـل محتمل مما تقـضي به الضرورة ويراد إدخاله على المواثيق، ببالـغ العناية ومنتهى الحيطة، ويكفي في هذا الشـأن مقارنة الميثاق وبروتوكول، الإسكندرية بوصفه إطارا

---

(١) عـز الديـن فودة، حـول تعديل ميثاق جامعة الـدول العربية، مجلـة معهد البحوث والدراسات العربية، العدد (٣) ، القاهرة، (١٩٧٢م)، ص ٥٧ .

(٢) عز الدين فودة، المرجع السابق، ص ص ٥٧-٥٨ .

سياسياً صيغ الميثاق على هداه، لنرى أن الميثاق قد تراجع عن البروتوكول، ففي حين يتحدث البروتوكول في إطار ماسمى في حينه مشاورات الوحدة العربية[1]، لإنشاء تنظيم قومي يجمع الأمة، بعد أن استبعد الشكل الاتحادي بين الأقطار العربية، لنجد أن الميثاق جاء شديد القطرية قائماً على كل ما تعني مقتضيات التمسك المتعنت والمقيت بالسيادة بين دول نسيت أنها تجمعت حول رباط قومي كان هو الأساس في إنشاء هذه المنظمة.

وربما يرجع ذلك إلى ما بين بعض الدول العربية وشقيقاتها من توجس ومخاوف لم تجد بداً من تبديدها سوى إفراغها في نصوص تؤكد السيادة. وقد جرت بالفعل وراءها آثاراً انعكست سلباً على صناعة القرار في إطار الجامعة وكيفية تطبيقه وإجراءات تنفيذه ، كانت في غالب الأحيان تصيب الجامعة بشكل يقعدها عن النهوض بمسؤولياتها.

ولهذه الأسباب وغيرها، فإن حكومات الدول الأعضاء، لم تستطع أن تتجاوز تناقضات الواقع السياسي الذي كانت تحياه آنذاك، فجاء الميثاق صورة لذلك الواقع الفعلي، لكنها وهي تعكس الواقع الفعلي فيما صاغته من نصوص قانونية، كان عليها أن يحدوها أمل التطلع إلى مستقبل أفضل تنتظم على هداه العلاقات العربية، متخذة من الميثاق نفسه وثيقة مثلى تسعى إلى تحقيق مقاصدها العليا. والواقع أن أي نظام قانوني لكي يكون رصيناً، فإنه ينبغي أن يعكس الواقع الاجتماعي والسياسي الذي ينظمه، وهذا ما فعله ميثاق جامعة الدول العربية، إذ جاء انعكاساً لصورة الأوضاع التي كانت قائمة آنذاك. وهذا صحيح شريطة أن لا يتخذ من هذا النهج ذريعة للمبالغة في

---

(١) أحمد الشقيري، الجامعة العربية، كيف تكون جامعة، وكيف تصبح عربية، تونس دار بوسلامة للطباعة والنشر، (١٩٧٩م) ص ص ٤٣-٤٦ .

الواقعية، ذلك لأن النصوص القانونية لأية دساتير أو مواثيق عادة ما تكون متسمة بقدر من المثالية. وهذا ما أشارت إليه وثائق الأمم المتحدة على لسان أمينها العام بقوله «إن قدراً معيناً من الصياغة المثالية يغري في كثير من الحالات ممثلي الأنظمة السياسية والايدولوجيات المتعارضة على الجلوس معاً لبحث قضايا قائمة أو مستقبلية مشتركة»[1].

ومثل هذا الوضع هو الذي يفسر لماذا لم يتم التوافق طوال العقود الثلاثة الماضية على أمور تبدو محلاً للتوافق الجماعي الظاهري، ومن قبيل ذلك إنشاء محكمة عدل عربية تتولى تسوية المنازعات بين الدول العربية بالطرق السلمية، وآلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء، أو تغيير الميثاق بما يسمح بتعديل نظام التصويت من قاعدة الإجماع المعمول بها في الميثاق الحالي إلى قاعدة الأغلبية، أو إنشاء آلية تعكس نظاماً إلزامياً لتطبيق القرارات المتفق عليها وتوقيع عقوبات على المخالفين، وغير ذلك من الإصلاحات التي نوقشت على نطاق واسع بين السياسيين والباحثين العرب، وفيها الكثير من الدراسات التفصيلية في أروقة الجامعة، ومنها ما قد أُعد من قبل نخبة عربية من القانونيين ـ كمشروع إنشاء محكمة عدل عربية ـ الذي جاء في صورة مشروع متكامل، وطُرح على القادة العرب عدة مرات طوال العقد الماضي، ولكنهم فضلوا تأجيل البت فيه[2].

(١) انظر وثائق الأمم المتحدة، الجمعية العامة، بعض الأفكار بشأن إصلاح الأمم المتحدة بقلم موريس برتراند، جنيف، ص١٨ (A/40/1988 , 6DECMBER)، الوثيقة

(٢) حسن أبوطالب، النظام العربي (تحديات ما بعد احتلال العراق)، كراسات استراتيجية القاهرة، السنة الثالثة عشرة، (٢٠٠٣م)، ص ١٩-٢٠ .

ويطرح هذا الأمر مسؤولية الدول العربية نفسها في تعجيز مؤسستهم الإقليمية، إذ إن أحد السلوكيات المعتادة عربياً هي ذلك الانفصام السياسي بين ما يقال علناً وما يُلتزم به فعلاً، وفي الوقت نفسه تحميل الجامعة كمؤسسة إقليمية مسؤولية الفشل السياسي والمعنوي والتدهور العام في العلاقات العربية، وكأن العيب في المؤسسة الإقليمية وليس في سلوك الأعضاء أنفسهم، وهو أمر يتطلب إصلاحه من خلال تحديد مسؤولية الأعضاء في الالتزام التام بما يتم الاتفاق عليه وقبوله رسمياً .

وقد قام الأمين العام بعد تولي منصب أمانة الجامعة في (٢٠٠١م) بإطلاق خطة لإعادة تنشيط دور الجامعة العربية، وعمل مجموعة من الإصلاحات في هيكلها الإداري والتمويلي وإعادة تنظيم الأمانة وإضافة إدارات جديدة، وتعيين مفوضين ينوبون عن الأمين العام في مجالات كحقوق الإنسان والمجتمع المدنى وحوار الحضارات، وهو ما اعتبر خطوة جيدة لتنشيط دور الجامعة وتفعيل العلاقات العربية، والبدء في مرحلة جديدة يلتزم فيها الأعضاء بالاتفاقات والقرارات التي يتوصلون إليها. وهو ما لم يحدث ففي حين طبق الأمين العام بعض إصلاحاته الإدارية والتنظيمية، واجه حقيقة أن تغيير الموظفين أو استبدالهم بمن هم أكثر كفاءة ليس أمراً هيناً، فهو بصورة أو بأخرى نتاج توازنات سياسية عرفية مستمرة لفترة طويلة سابقة بين الدول العربية وبعضها، وتغيير مثل هذه التوازنات والاستناد إلى مبادئ الكفاءة المطلقة مسألة تتطلب تغيير سلوكيات الدول أنفسها قبل أي شيء آخر.

٣ .٤ .٣ نظرة مستقبلية لجامعة الدول العربية

تكمن المشكلة الرئيسة في النظام العربي في أن النظم العربية تدير أزماتها بطريقة جزئية مرحلية ، بينما تتحرك القوى الدولية الكبرى في إطار استراتيجية شاملة بعيدة المدى مما يوفر لها قدراً عالياً من وضوح الرؤية وامتلاك زمام المبادأة في أغلب الأحوال، لذلك ينبغي تأكيد أن العمق العربي إذا ما أجيد توظيفه يمكن أن يرتب عائدا إيجابياً وفعالا لصالح الأمن الوطني قبل أن يتبلور مردوده المؤكد لصالح الأمن القومي العربي.

ولعل هذا البعد يكون قد صار أكثر وضوحاً في صناعة القرار السياسي، لدى الدول التي بادرت بطرح مبادراتها لإصلاح النظام العربي، ويؤكد حقيقة أن عملية المراجعة لا تقتصر فقط على الشأن الداخلي أو إدارة العلاقات الثنائية، وإنما تمتد لبحث الوضع المستقبلي للوطن العربي كله.

والمتفق عليه أن النظم الإقليمية تعنى بأربعة محددات، وهي أعضاء النظام ومستوى تطورهم السياسي والاجتماعي كل على حدة، ثم العلاقات فيما بينهم وحجم ومستوى التنازل عن السيادة في مجالات بعينها الذي يرتضون تحويله إلى المؤسسة الإقليمية التي يشتركون في بنائها معاً، ثم طبيعة المؤسسة الإقليمية وهي تنضوي تحت أنواع المؤسسات فوق الوطنية أو المؤسسات الضابطة لتفاعلات الأعضاء أم مجرد مؤسسات مرهونة بإدارة الأعضاء صعوداً وهبوطاً، وأخيراً مجموعة القضايا الرئيسية التي تضغط على الأعضاء وتفاعلاتهم وتشكل مايسمى بجدول أعمال النظام الإقليمي وأولوياته[١].

---

(١) حسن أبو طالب، النظام العربي تحديات ما بعد احتلال العراق، كراسات استراتيجية، السنة الثالثة عشرة (٢٠٠٣م)، ص ٢.

ولكـن مع التطور الدائم لأشـكال التفاعـلات الإقليمية ، نجد أن هذه الأشـكال تتبلور في شكلين رئيسـيين، أولهما النظم الإقليمية المرتبطة بوحدة جغرافية معينة تجمع بين عدة دول ذات سيادة، ترتضي لنفسها تنظيم تفاعلاتها المشتركة في مجالات مختلفة، بغية الوصول إلى درجة أعلى من التعاون الطوعي والتداخل المجتمعي والسـياسي والأمني، وثانيهما ما يسمى بالنظم الإقليمية الوظيفية التي تقوم بين عدة كيانات لا تجمع بينها الرابطة الجغرافية ، ولكنها تختص بتنظيم التعاون وتنظيمه في مجالات أو وظائف محددة تجد الاهتمام من كل الأعضـاء، كالتبادل التجاري أو تنظيم الروابط الاقتصادية أو الأمنية أو التنسيق السياسي[1].

وبالنظـر إلى النظام الإقليمي العربي، نجد أنه ينضوي تحت النوع الأول إجمالاً، شأنه شأن الاتحاد الأوروبي، ولكنه يتميز عنه بأنه يعكس رابطة أخرى غـير الرابطة الجغرافيـة والوظيفية، وهـي الرابطة القوميـة، أي العروبة التي تعنـي إطاراً حضارياً ولغوياً وثقافياً وتاريخياً يوجد بين كل الدول الأعضاء، وذلك بغض النظر عن توجهاتهم وممارسـاتهم السياسـية وأسـلوب حياتهم الاقتصادية وعلاقاتهم الخارجية.

ولعل هذا التداخل يفسر إلى حد كبير لماذا تهتم المجتمعات العربية جميعها بنفـس القضايا وربما بنفس الدرجة، كالقضية الفلسـطينية والقضية العراقية والقضية الكويتية إبان الغزو العراقي، وقضية لبنان إبان حربه الأهلية وطول احتلال إسرائيل لجنوبه لمدة عشرين عاماً، وغير ذلك من القضايا التي يكون وجودها وتطورها في بلد بعينه ولكنه يمس تطور الإقليم ككل.

---

(١) نازلي معوض، الوطن العربي في عالم متغير، مركز البحوث والدراسـات السياسية، القاهرة، جامعة القاهرة، (١٩٩١م)، ص ١٨٣ ، ١٨٥ . .

لكـن بعضاً من الخلافات، والمنازعات اسـتحكمت بـين الدول العربية وظهـرت أزمـة الثقة في علاقـات الدول الأعضـاء فيما بينهـم وفي علاقاتهم بالجامعة، وانقسم الرأي في مواجهة الجامعة إلى ثلاثة اتجاهات[1]:

الأول: يرمـي إلى القضاء على الجامعة العربية لأنها أخفقت في تحقيق أهدافها ولأن بقاءهـا في وضعها الحـالي يعد عقبة في سـبيل إقامة مشروعات أخـرى للوحـدة العربية تكـون أكثر قـدرة على مواجهـة احتياجات الشعوب العربية.

الثاني: يرمي إلى الاحتفاظ بالجامعة العربية على ما هي عليه؛ لأنها تكون صلة مفيدة تربط بين الدول العربية، فوجودها يحقق بعض النفع وهو على أية حال لا يضر بمصالح الدول الأعضاء.

الثالـث: يرمي إلى تدعيـم الجامعة العربيـة وتقوية أجهزتهـا وتعديل ميثاقها بطريقـة تكفـل لهـا القدرة عـلى تحقيق أغراضهـا وتمنحها السـلطات اللازمة في هذا الشأن.

والتساؤل الذي يطرح نفسه هل ضعف جامعة الدول العربية ناتج عن قصـور في نصـوص ميثاقها، أم يرجـع إلى غير ذلك؟ بالنظـر إلى أن منظمات أخرى، ليسـت أقوى تنظيماً من الجامعـة العربية، قد أظهرت نجاحاً كبيراً في تحقيـق الأهـداف التي أبرمت من أجلهـا. وبذلك يمكن القول إن مسـتقبل الجامعـة العربية رهن بأربعة أمور هي: الوحدة العربية، وقدرتها على إرسـاء علاقات وثيقة مع «الأمم المتحدة»، وتطوير وسائل الأمن الجماعي والتسوية السلمية للمنازعات، ومعالجة واقعية لمشاكل التكامل الوظيفي الإقليمي.

---

(١) محمـد حافظ غانم، محاضرات عن جامعة الدول العربية، القاهرة، (١٩٦٠م)، ص ٩٧ – ٩٨.

فبالنسبة إلى الوحدة العربية نجد أن من عيوب جامعة الدول العربية هو إصرارها على أن تتجاوز دورها كمنتظم إقليمي، حيث إن الاتجاه العام ينظر إلى الجامعة العربية على أنها خطوة في طريق الوحدة العربية رغم أن القرار الذي اتخذ في سنة (١٩٤٥م) أكد أكثر من مرة أن الوحدة السياسية ليست هدفاً من أهداف الجامعة وأن على الجامعة أن تقبل دورها الحقيقي لمنتظم إقليمي. ومع ذلك فإن الإنجازات تجاه نوع من الوحدة العربية ظل العامل الحيوي في برامج الجامعة وسياساتها وقوى هذا الاتجاهات فشل العرب في الحرب مع إسرائيل عام (١٩٤٨م). وهذا يتطلب ترميماً في صدع ميثاق الجامعة لتحمل أعباء ومشاكل الوحدة، ولذا تدافعت بعض الدول الأعضاء نحو تقديم مشروعات لتقوية الجامعة وجعلها نوعاً من الاتحاد أو البناء الذي يعلو الوحدات السياسية المكونة لها[١].

ولكن حركة الوحدة لم تقتصر على أعضائها داخل جامعة الدول العربية ولكن عمل أنصارها خارج الجامعة حتى وجدت الجامعة نفسها أمام أمر ينبغي أن تدلي فيه بدلوها. لذلك اقترح الأمين العام سنة (١٩٥٨م)، إجراء تعديلات على ميثاق الجامعة تسمح بأن تصدر القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات، وأن يجري تمثيل في لجنة استشارية تختارها برلمانات الدول الأعضاء وأن يوجد منظم لوزراء الخارجية.

---

(١) من المشروعات التي تقدمت بها الدول العربية مشروع تقدم به ناظم القدسي، رئيس وزراء سوريا (١٩٥١م)، يقترح قيام وحدة عربية فورية بعد أن شتت الجامعة آمال العرب ولكن هذا المشروع لم يأخذ أي صورة من صور التقدم. مشروع آخر لاتحاد فدرالي قدمه رئيس وزراء العراق «فاضل الجمالي» في يناير سنة (١٩٥٤م) يستهدف توحيد وزارات الخارجية والمعارف والدفاع والمالية والاقتصادية العربية، وقد أصدرت اللجنة السياسية بياناً بعد يومين من تقديم هذا المشروع تشكر مقدمه وتقترح أن يدرس بمعرفة اللجنة الأمر الذي يعني رفضاً لبقاً للمشروع.

ومع أن التجارب أثبتت أن استعجال مراحل التطور نحو الوحدة يترك من خلفه فجوات اقتصادية واجتماعية تستغلها العناصر المعادية كي تطعنها من الخلف، الاّ أن تطور العمل الوحدوي نحو هدفه النهائي الشامل ينبغي أن تصحبه جهود عملية لمـلْء الفجوات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن اختلاف مراحل التطور بين شعوب الأمة العربية ، هذا الاختلاف الذي فرضته قوى العزل الرجعية والاستعمارية[1].

من خلال ما تقدم يتضح أن جامعة الدول العربية لا تعاني من ضعف في بنيتها بقدر ما تعاني من عدم قدرة الدول الأعضاء على أن تعمل في دأب لنفاذ برامج تستهدف صالحاً مشتركاً. وقد دل نجاح بعض مؤتمرات القمة على أن رؤساء الدول العربية يمكنهم أن يتعاونوا على العمل البناء.

كما أن الجامعة العربية ـ بوصفها منتظماً إقليميا ـ يمكن أن يقوى ساعدها بمزيد من التفويض في السلطة تقوم به الدول الأعضاء دون حاجة إلى تعديل الميثاق لجعل أغلبية الأصوات كافية لكي تكون القرارات ملزمة. فالجامعة أحوج ما تكون لتحسين الظروف التي تمارس فيها اختصاصاتها بتقوية الأمانة العامة إداريا وفنياً وإنشاء الوكالات المتخصصة القادرة على أن تنشر بجهودها في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[2].

أمّا عن العلاقات المستقبلية لجامعة الدول العربية مع الأمم المتحدة، فنجد أن الجامعة العربية تتمتع بميزة أصيلة للتكامل الإقليمي يمكن من

(١) الميثاق الوطني، الباب التاسع (الوحدة العربية).

(٢) هذا ما دفع الجامعة العربية إلى توقيع اتفاقية إنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية تستهدف منها، دراسة الوسائل المؤدية إلى تحسين الادراة الإدارية في الجامعات العربية وقد بدأت المنظمة عملها في أوائل عام (١٩٦٩م). نقلاً عن جريدة الأهرام – عدد الأربعاء (٣ ديسمبر ١٩٦٩م).

خلالها أن تؤثر على سياسة الأمم المتحدة لصالحها، بسبب تضامن أعضائها كجبهة موحدة داخل الأمم المتحدة، لذا فإن على الأمم المتحدة، أن تقتنع بضرورة التقليل من إصرارها على الأمن الإقليمي وزيادة اهتمامها بالتنمية الإقليمية في المجالات الوظيفية. ولا شك أن وجود جو من الثقة المتبادلة والتعاون مع الغرب يسهل على الجامعة بلوغ هذه الغاية. حيث إن الغرب يبدو أنه تراجع عن سياسته تجاه جامعة الدول العربية بعد أن تأكد له أن الجامعة قوة لا يستهان بها في التكامل الإقليمي ولقد اعترف الغرب بفشل سياسة الحرب الباردة التي أذكاها في العالم العربي، وفي هذا إرضاء للأهداف السياسية العربية ألا وهي الاستقلال والتحرر من سيطرة الغرب.

أمّا عن توقعات الأمن الجماعي ، فإن مستقبل العلاقات مع الغرب ـ سواءً في داخل أم خارج الأمم المتحدة ـ ستحدده قدرة جامعة الدول العربية على أمرين هما:

١ ـ تحقيق الأمن القومي.

٢ ـ تسوية المنازعات بالطرق السلمية.

فعند الحديث عن الأمن القومي يظهر لنا وظيفة جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال والسيادة والدفاع المشترك، فقد بذلت الجامعة العربية مجهودات لتحصل عدة أقطار عربية على استقلالها مثل تونس والمغرب والجزائر...ولمقاومة العدوان الإسرائيلي ضد دول عربية مثل مصر وطبعاً فإن هذا جانب إيجابي لما قامت به الجامعة غير أن القوميين العرب كانوا يريدون أن يكون دورها التحرري أكثر فعالية ، مما جعل العديد من الانتقادات توجه إليها بخصوص هذه الوظيفة.

كما أن السمات الأساسية لميثاق الجامعة يؤكد احترام سيادة الدول الأعضاء في الجامعة، وأبرز دلالة على الالتزام بمبدأ السيادة الأخذ بقاعدة الإجماع في التصويت، وأن القرار لا يلزم إلاّ من وافق عليه، والجامعة لا تملك سلطة إلزامية على الأعضاء بل هي أداة للتنسيق ورابطة اختيارية لتحقيق التعاون وهي منظمة «بين حكومات» وليست «سلطة عليا».

فإن جامعة الدول العربية كمنتظم إقليمي تجاه الأمن الإقليمي كان صحيحاً من حيث المبدأ لأن أهمية الدفاع ضد التهديد الداخلي (أي الذي يحصل من داخل المنظمة) لا تقل بالنسبة للجامعة عن الدفاع ضد التهديد الخارجي (أي الذي يأتي من خارج المنطقة) . ومعلوم أن الدفاع ضد التهديد الخارجي هو أساساً من الأمور التي تعود إلى «الأمم المتحدة» كما دلت على ذلك أزمة السويس سنة (١٩٥٦م) وحرب يونيو سنة (١٩٦٧م).

ولاشك أن العداوة بين الجامعة وإسرائيل تمثل أهمية بالغة، الأمر الذي يدعو بعض المراقبين إلى الاعتقاد بأن أي عون خارجي لنظام الأمن الإقليمي العربي سوف يقحم المنطقة في حرب أخرى. ولكن الأحداث كذبت هذا الاعتقاد فبعض الدول العربية مضطرة إلى أن تتلقى معونات عسكرية كبيرة من الاتحاد السوفيتي كي تعوض نفسها عما تستشعره من عجز «الأمم المتحدة» عن القيام بدورها الكامل في حفظ أمن المنطقة، فلو أن هذه العقبة أزيلت فإنه من الممكن أن تتخذ «الأمم المتحدة» من الجامعة العربية معاوناً لها في شؤون الأمن الجماعي وأن يقدم الغرب ـ عن طريق الأمم المتحدة ـ مساعدات فنية ومعدات للجامعة العربية طواعية لنص المادة ٤٧/ ٤ من ميثاق الأمم المتحدة[1].

(١) تنص المادة ٤٧/ ٤ على مايلي «للجنة أركان الحرب أن تنشئ لجاناً فرعية إقليمية إذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الإقليمية صاحبة الشأن» .

الفصل الرابع

النهج السياسي لجامعة الدول العربية

٤ . النهج السياسي لجامعة الدول العربية

أعني بالمنهج السياسي، الطريقة التي أدارت بها جامعة الدول العربية سياستها بخصوص قضية الأمن على مستوييه: الداخلي ويتضمن حل مشكلات الدول الأعضاء وتسوية منازعاتها وصيانة أمنها والحيلولة دون وقوع أي انتهاك من قبل دولة أو دول عربية أخرى عليها، والخارجي ويقصد به كيفية إنشاء نظام أمن جماعي عربي يدرأ عن الأعضاء مخاطر التهديدات الأمنية وتولي اتخاذ التدابير في حالات تهديد سلم الأقطار العربية وأمنها، ووقوع العدوان عليها[1].

فقد تأسست جامعة الدول العربية في منتصف الأربعينيات بعد حرب عالمية شرسة، وفي هذه الآونة شهد العالم تحولات كبرى في النظام العالمي، فاختفت قوى كبرى وصعدت قوى عظمى جديدة، منها الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي. وما إن انتهت هذه الحرب حتى بدأ الصراع الدولي بين هذه القوى يتصاعد ويأخذ شكل (الحرب الباردة) التي استمرت مشتعلة على مدى أربعة عقود حتى توقفت في نهاية عقد الثمانينيات بسقوط الاتحاد السوفيتي.

ومن أهم التحولات الإقليمية التي انعكست على الواقع العربي، ومن ثم على دور الجامعة العربية، توالي دخول الأقطار العربية عصر الاستقلال الوطني. وبعد اليقظة القومية الحديثة الساعية وراء الاستقلال القومي، والمطالبة بإنهاء الوجود الاستعماري في الأقطار العربية، الذي بدأ في أعقاب الحرب العالمية الأولى على أنقاض الإمبراطورية العثمانية، وفي إطار الحرب

---

(١) خليل إسماعيل الحديثي، النظام العربي، وإصلاح جامعة الدول العربية (ب ـ ن)، بغداد، ٢٠٠١م، ص ٢٠٠.

الموجهة ضد الوجود القومي العربي، التي واصلت ضربتها بعد الحرب العالمية الثانية بشطر الوطن العربي إلى شطرين منفصلين، وذلك بإقامة الدولة العبرية إسرائيل عام ١٩٤٨م بالقوة المسلحة فوق أرض فلسطين، وخلق واقع عربي مختلف تماماً يشكل أخطر التحديات الحضارية ويهدد بشدة الأمن القومي للأمة العربية، بل وجودها ذاته.

والملاحظ أنه بقدر ما كانت مقدمات قيام جامعة الدول العربية موحية بالأمل وتطور سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي، يظلله الاستقلال الوطني القومي بقدر ما واجهت ظروفاً محبطة بعد سنوات محددة من قيامها، بدأت بصدمة قومية عاتية تمثلت في قيام الدولة العبرية «إسرائيل» فوق أرض فلسطين بالقوة[١]. عام ١٩٤٨م، التي انتهت بالهزيمة العربية العسكرية والسياسية والنفسية القاسية، وزرعت المرارة في نفوس العرب، مما مثل صعوبات واجهتها الجامعة العربية، ووضعت قضية الأمن القومي العربي على قمة أولويات العمل العربي. ومع ذلك جاء الأثر لدى معظم الدول العربية عكسيا، فبدلاً من أن تجتمع من أجل بحث وسائل حماية الأمن العربي، آثرت البحث عن الأمان الذاتي ووضع المشكلات المشتركة جانباً حتى لا تقودها إلى مواجهات خطيرة. وهكذا واجه الأمن القومي العربي من البداية موقفاً صعبا ومشكلات معقدة وتهديدات خارجية، وتفكك داخلي متفاقم.

وعلى الرغم من ذلك صمدت القومية العربية ونظامها المؤسسي لهذه الضربات التي وجهتها الصهيونية لها بالتعاون، مع القوى الغربية التي

(١) جميل مطر، وآخرون، جماعة الدول العربية الخبرة التاريخية، ومشروعات التطوير جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل ١٩٩٣م، ص٢٢٣.

وقفت ضد العرب لتصفية التيار القومي العربي ونجحت الأصالة العربية في المحافظة على القومية العربية وحمايتها من السقوط والانهيار، بعد نكسة عام ١٩٦٧م فظلت صامدة تلملم أطرافها، وتستعيد قدرا كبيراً من حيويتها. وهكذا نجحت مصر وسوريا في حشد قوامها وتوجيه ضربة قاصمة ضد إسرائيل عام ١٩٧٣م، وإن كانت هذه ضربة لم تحسم الموقف السياسي، إلا أنها نجحت على الأقل في قلب موازين الموقف الاستراتيجي، وخلق أوضاع سياسية جديدة في المنطقة.

وما إن بدأت الأوضاع العربية تحظى بقدر من الاستقرار، حتى جاءت الضربة القاصمة موجهة إلى قلب الأمة العربية وإلى جامعتها العربية التي تمثل الرمز وتجسيد الكيان، من داخل الوطن العربي لتطيح بكل القيم العربية والمبادئ القومية وتكسر أهم المحرمات العربية وأكثرها صيانة، وتطعن ميثاق الجامعة العربية في الصميم، وذلك عندما قامت العراق باجتياح جارتها الكويت، وداست جحافلها أرضها واحتلتها، بل وحاولت إزالتها من على الخريطة السياسية للعالم.

كما أن «عاصفة الصحراء» انعكست آثارها بشدة على الجامعة العربية، فأثرت في كيانها وحجمها ورسالتها وأصابت آلياتها بالشلل والعجز، وكشفت عن مدى الضعف الذي أصاب النظام العربي وتآكل مرتكزاته. وما زالت الجامعة تعيش هذا الواقع المؤلم حتى اليوم رغم كل جهود المخلصين، من أجل رأب الصدع ولم الشمل. ولكن العقل العربي كان قد أصابه الجمود وتطبع بطابع الاستهانة بقوميته، ففقدت الأمة العربية تماسكها وقدرتها على الصمود والدفاع عن بقائها، وأصبحت قضية الأمن القومي العربي قضية خاسرة تهدد الوجود القومي كله بل الوجود القطري ذاته.

ومن هذا المنطلق سوف أناقش النهج السياسي لجامعة الدول العربية من خلال المباحث الأربعة التالية:

ـ الجامعة العربية ونظامها القانوني في التسوية السلمية للمنازعات.

ـ طبيعة النزاعات العربية وأشكالها ووسائل تسويتها.

ـ الأمن القومي في المواثيق العربية.

ـ الدور الاقتصادي لجامعة الدول العربية من الوجهة السياسية.

٤ . ١ جامعة الدول العربية ونظامها القانوني في التسوية السلمية للمنازعات

التفكير في إنهاء النزاعات بوجه عام والنزاعات العربية بوجه خاص أمل غير واقعي، لأن النزاعات من نواميس الحياة فهي قائمة في العلاقات الدولية بعامة، والعلاقات الإنسانية على مستوى المجتمعات الواحدة بخاصة.

ولقد كان لميثاق الجامعة العربية محاولة يمكن اعتبارها بدائية في هذا الجانب المهم الخطير من جوانب تنظيم العلاقات لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة. فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى مجلس الجامعة لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً.

لذلك سوف أتناول هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

ـ الجامعة العربية وحل المنازعات العربية العربية.

ـ النظام القانوني للتسوية السلمية للمنازعات العربية.

٤ .١ .١ جامعة الدول العربية وحل المنازعات العربية العربية

إن الحديث عن دور أي منظمة دولية أو إقليمية في معالجة المنازعات التي تقع بين أعضائها، يستوجب البحث في العديد من القضايا والتساؤلات المرتبطة بذلك، كمسألة الوسائل المستخدمة في حل المنازعات من قبل أي منظمة دولية كانت أو إقليمية، ونجاعة هذه الوسائل أو الأدوات المنصوص عليها في المواثيق المحدثة لمثل هذه المنظمات، إضافة إلى الممارسة العملية في معالجة مثل هذه الأزمات أو المنازعات التي تشكل عرفاً إلى جانب النصوص، كما أن المنازعات التي تقع بين أعضائها، وطبيعة هذه المنازعات سياسية أم قانونية أو أيديولوجية أو غير ذلك هل يمكن حلها بالطرق التقليدية المتعارف عليها، أم أنها تحتاج إلى وسائل أكثر نجاعة، وإلى قدرات تنفيذية، قد تفتقد إليها بعض المنظمات سواء منها الدولية أو الإقليمية. كما أن المناخ الدولي سواء إقليمياً أو دولياً يترك تأثيراً واضحاً على فعالية ونجاعة المنظمات في حل المنازعات بالطرق السلمية سواء إيجاباً أو سلباً[١].

ولكن الحديث عن الجامعة العربية ودورها في حل المنازعات العربية العربية ينطلق من نشأة الجامعة العربية والنصوص الواردة في ميثاقها وخصوصاً في مسألة التسوية السلمية للمنازعات، وهذا ما أشرنا إليه آنفاً وفي ذلك يمكن القول إن الجامعة العربية قد أكدت في ميثاقها عدم استخدام القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة في ميثاقها، وقد تعزز هذا التوجه أيضاً في (معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي التي صادق عليها مجلس الجامعة في أبريل

(١) عودة عبد الفتاح، مدخل إلى علم العلاقات الدولية، الدار البيضاء، المغرب ١٩٩٥م، ص ٢٠١ ـ ٢٠٣.

١٩٥٠م، ودخلت حيز التنفيذ سنة ١٩٥٢م) في مادتها الأولى بالحرص «على دوام الأمن والاستقرار وفض المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية هذا التوجه ينسجم مع المبادئ الأساسية التي أصبحت مستقرة وتهم العلاقات الدولية، إذ يصعب تطوير علاقات الدول المنخرطة في منظمات دولية أو إقليمية، ما لم تقم المنظمات بدور أساسي وحيوي في مجال تسوية المنازعات التي تقع بين أعضائها لسبب من الأسباب[١].

٤ .١ .٢ النظام القانوني للتسوية السلمية للمنازعات العربية

التسوية السلمية للمنازعات ما هي إلا نهج سلمي وقائي من نهج التنظيم الدولي، إلى جانب نهج علاجي تنهض به إجراءات الأمن الجامعي، يكون غرضه الأول، سواء على الصعيد العالمي أم على صعيد التنظيمات الإقليمية في مواجهة ظاهرة، استخدام القوة في العلاقات الدولية. وهذا النهج ليس من ابتكار ميثاق الأمم المتحدة، وإنما هو ثمرة تراكم أعراف ومعاهدات واتفاقيات دولية بدأت تتبلور في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين مع صدور اتفاقيات لاهاي عام (١٨٩٩، ١٩٠٧م) حيث كثر ذكر المفاوضات والتوفيق والتحكيم وسواها من مفردات التسوية السلمية للمنازعات، ثم إقرارها بوصفها قاعدة من قواعد القانون الدولي سواء بالنص عليها في عصبة الأمم ١٩١٩م أو بما تضمنه المبدأ الثالث من مبادئ الأمم المتحدة بالقول «يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضه للخطر»[٢].

---

(١) صالح جواد الكاظم، رؤية أخرى في إقامة محكمة عدل عربية، شؤون عربية عدد (٨٢)، يونيو ١٩٩٥م، ص ٣٢.

(٢) المادة (٢) (ف٣) من ميثاق الأمم المتحدة.

ومـن هـذا المنطلق يمكن القول بـإن ميثاق الأمم المتحـدة قرر مبدأين: أحدهما منع فيه اسـتخدام القـوة والتهديد بها في العلاقـات الدولية، وثانيها ألزم الأعضاء بفض منازعاتهم بالوسـائل السـلمية، بمعنـى أنه أوجد نظاماً شـاملاً كـرس لـه الفصل السـادس مـن الميثـاق، حدد فيه وسـائل التسـوية السـلمية وطريقـة اللجوء إليها وكيفيـة تناولها وترتيب اسـتخدامها. وحدد طبيعـة التوصيـات الصـادرة عنه وكيفيـة تنفيذهـا ومما أفرغه في سـت مواد موزعـة على اثنتي عشرة فقرة[1]، وبذلك نحن أمام نظام قانوني متكامل لحل المنازعات بالطرق السلمية. بينما في ميثاق جامعة الدول العربية نجد أن المادة الخامسة منه جاءت على نحو مختصر، وغامض بحيث بدأت قاصرة وعاجزة وبعيـدة عـن الإيفـاء بمتطلبات نظـام قانوني فعـال لحل المنازعـات العربية، فهـي وإن جـاءت ملزمة في شـقها الأول الخاص بتحريم اللجـوء إلى القوة، إلاّ أنها ليسـت ملزمة في شـقها الآخر الخاص بحل النزاعات سـلمياً، ولعل ذلك يتضح من خلال فهمنا الدقيق لعناصر المادة الخامسـة من ميثاق جامعة الدول العربية وهو كالتالي:

١ ـ أن المـادة الخامسـة تحـرم اللجـوء إلى القـوة في العلاقـات بين الدول العربية الأعضاء في الجامعة، لكنها في الوقت نفسه لا تجيز للمجلس التدخل لحل المنازعات إلاّ إذا لجأ أطراف النزاع إليه للتدخل لفض هـذا التنازع، وبهـذا تكون مبـاشرة المجلس لاختصاصاتـه متوقفة عـلى طلب أطراف التنازع لـه بالتدخل، كما أن النزاع المعروض على المجلس يجب أن يكون متعلقا باستقلال الدولة أو سيادتها، أوسلامة

---

(١) وحيـد رأفـت، شـؤون الجامعـة العربية كمنظمـة إقليمية في (دراسـات في القانون الدولي) م٢، القاهرة، الجمعية المصرية للقانون الدولي، ١٩٧٠م، ص٣٥.

أراضيها، وهذا ينطوي على استبعاد أهم النزاعات وأغلبها وأكثرها خطورة من سلطان المجلس واختصاصاته.

بل إنه يمكن القول بإمكانية إقصاء أي نزاع مهما كان شكله وطبيعته من نطاق ولاية المجلس إذا جاز لأي طرف من أطراف النزاع أن يدعي أن نزاعه ذو صلة باستقلال دولته أو سيادتها أو سلامة أراضيها، وفي هذا إلغاء لسلطة المجلس في النظر ببعض النزاعات بل كلها إذا ما شاء أحد الأطراف أن يتأول بأن نزاعه يتصل بتلك المحظورات الثلاث، إذ من السهولة بمكان أن ينسب أي نزاع إلى هذه الأمور الثلاثة التي لا يجب أن يقر بها مجلس الجامعة.

والملاحظ أيضاً أن المادة الخامسة من ميثاق الجامعة لا تفرض على الدول العربية الأعضاء وجوب عرض نزاعاتها على مجلس الجامعة، بل تترك الأمر لمحض حرية الاختيار والتصرف، وهذا الموقف ينسجم والحذر الذي أبدته وما زالت تبديه الدول العربية تجاه منظمتهم.

كما أن الميثاق في مادته الخامسة حظر عمل المجلس في التوفيق والتحكيم في الخلافات التي يخشى وقوع حرب من جراء تفاقمها بين دول الجامعة دون سائر الوسائل السلمية الأخرى لحل المنازعات، مثل الاستفادة من المفاوضات والمساعي الحميدة والتحقيق والقضاء. علماً بأن واضعي الميثاق لم تكن تنقصهم المعرفة بتلك الوسائل، فهي وسائل تقليدية معروفة ومتداولة ومستخدمة قبل أن تنشأ الجامعة ويصدر ميثاقها.

٢ ـ من الملاحظ أيضاً أن معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي لم تأت لتسد عجزاً أو نقصاً أغفله الميثاق، بل إن مادتها الأولى

جاءت لتؤكد حرصها على دوام الأمن والسلام وعزمها على فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية، سواء كانت بين أطراف دول الجامعة أو بينها وبين الدول الأخرى[1].

ومما يتضح أيضاً من عناصر المادة الخامسة في الميثاق، أن الميثاق استثنى ما يصدره المجلس من قرارات خاصة بالتحكيم والوساطة من قاعدة الإجماع السائدة عادة في جامعة الدول العربية، وجعل مثل هذه القرارات سارية ونافذة بحصولها على الأغلبية باستثناء أطراف النزاع، وفي هذا انفكاك من قاعدة الإجماع المنتقدة في سائر قرارات المجلس.

خلاصة ما سبق أن واضعي ميثاق جامعة الدول العربية لم يهتموا الاهتمام الكافي بوسائل الحل السلمي للمنازعات التي تنشأ بين دول الجامعة أو بين دول الجامعة وغيرهم من دول العالم وربما يرجع ذلك إلى تصور خاطئ استبعدوا بموجبه إمكانية وقوع نزاعات مسلحة بين دول الجامعة بعضهم البعض. وجرياً مع ذلك التصور فإنهم لم يروا ما يدعوهم إلى إضافة المزيد من وسائل التسوية السلمية للمنازعات التي توقفت عند التوفيق والتحكيم والسؤال الذي يثور هو هل استخدام القوة المسلحة أو التهديد بها في النزاعات العربية يمثل حلاً لتسوية هذه النزاعات؟ إن الإجابة على ذلك السؤال تقتضي التعرف على طبيعة النزاعات العربية وأشكالها ووسائل تسويتها، وهو ما سوف أتناوله في المبحث الثاني.

---

(١) المادة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي التي نصها يقول «تؤكد الدول المتعاقدة، حرصاً منها على دوام الأمن والسلام واستقرارها عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية، سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو في علاقاتها مع الدول الأخرى.

٤ .٢ طبيعة النزاعات العربية وأشكالها ووسائل تسويتها

التفكير في انتهاء النزاعات العربية أمل عزيز، ولكنه غير واقعي إذ الخلاف والنزاع ناموس من نواميس الكون والحياة، وهما يشكلان ظاهرة متجددة ومستمرة في العلاقات الدولية بعامة، وهو كذلك في العلاقات الإنسانية على مستوى المجتمعات الوطنية الواحدة أيضاً ولذلك ينبغي أن نسعى إلى ما يذلل تلك النزاعات على نحو يخفف من غلوائها ويلطف أجواءها بما يديم العلاقات العربية ويعززها ويرسخ أدباً وتقاليد لتنظيم تلك العلاقات يمنع استخدام القوة أو التهديد بها أولاً، ثم يسعى إلى تسوية ما قد ينشأ بينها من نزاعات تسوية سلمية.

لذلك أتناول هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

- طبيعة النزاعات العربية وأشكالها.
- وسائل تسوية النزاعات العربية.

٤ .٢ .١ طبيعة النزاعات العربية وأشكالها

إن استقراء تاريخ العلاقات العربية وما نشأ من نزاعات بين أقطارها لا يجعلنا نخلص إلى أن تلك النزاعات هي من طبيعة واحدة، أو أنها اتخذت شكلاً معيناً دون سواه، وإن كانت في مجملها اتخذت طابعاً مميزاً عما عهد من نزاعات في المحيط الدولي، فهي في مجملها منازعات ذات منشأ ومقاصد ومحتوى سياسي بالدرجة الأولى ولطالما ارتبطت وترتبط بدوافع ومواقف ونظم سياسية وسلطوية أكثر من أي شيء آخر.

ومن أمثلة ذلك النزاع الحدودي بين مصر والسودان حول منطقة «علبة» التي تضم قرية حلايب، فقد ظل هذا النزاع كامناً منذ فصل السودان عن

مـصر حتى أثير عام ١٩٥٨م، وهو الوقت الذي حدد فيه موعد الانتخابات البرلمانية في السـودان، وكان يحكم السـودان آنذاك حـزب الأمة بزعامة عبد الرحمـن المهـدي، وقـد تزامن هـذا الموعـد مع الاسـتفتاء على اختيـار رئيس الجمهوريـة العربية المتحدة التي تمت بين مصر وسـوريا ومـا كان متوقعاً من فوز الرئيس جمال عبد الناصر بهذا المنصب.

فالملاحظ هنا أن الخلاف الحقيقي لم يكن بين حكومتي السـودان ومصر بسـبب قضية الحدود الإدارية أو السياسية التي تفصل البلدين الشقيقين، بل كان يكمن في قضية الانتخابات التي ستجرى في السودان والاستفتاء المزمع إجراؤه في الجمهورية العربية المتحدة، إذا يبدو أن الجانب المصري كان يهدف من وراء إثارة تلك القضية إلى تأجيل الانتخابات حتى تتم بعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا ليكون قيام تلك الوحدة دافعاً لمساعدة العناصر والأحزاب السـودانية المؤيدة لمصر على كسب الانتخابات أو إضعاف العناصر المناهضة لهم، أما الجانب السـوداني فكان يخشـى من الآثار السـلبية التـي يتركها قيام الوحدة المصرية[1] السورية على المستقبل السياسي لحزب الأمة، وأراد بإثارته هـذا النزاع إثـارة الرأي العام السـوداني ضد مصر بحجة أنها سـتعتدي على الشعب السوداني لتضمن نجاح أنصارها في الانتخابات[2].

كما أثيرت نفس المسـألة في أعقاب وصول الجبهة القومية الإسلامية إلى السـلطة في السودان وما تلاها من اتهام مصر للسـودان بإيواء بعض عناصر

(١) جميل مطر، وآخـرون، جامعة الدول العربية الخبرة التاريخية، ومشروعات التطوير جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسـات الاسـتراتيجية، المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل ١٩٩٣م، ص٢٢٣.

(٢) بطرس بطرس غالي، الدبلوماسـية العربية في مواجهة المنازعات الإقليمية، القاهرة مجلة السياسة الدولية، ١٩٧٢م، ص ص، ١٦-١٧.

الجماعات الإسلامية المصرية المطاردة في مصر بعد عام ١٩٩٠م، ثم أثيرت بشكل حاد محاولة اغتيال الرئيس المصري عند حضوره مؤتمر القمة الإفريقي الذي عقد في أديس أبابا عام ١٩٩٥م، واتهام السودان بإيواء مصريين ضالعين بالمشاركة في عملية محاولة الاغتيال مما حمل مصر على احتلال منطقة حلايب وما تبعها من ردود فعل سودانية أدى إلى تصعيد الأزمة إلى ذروتها[١].

ومن النزاعات العربية التي يمكن من خلالها القول: إن النزاعات العربية مرتبطة بدوافع ومواقف سياسية، النزاع الجزائري المغربي حول الحدود عام ١٩٦٣م ، حيث من المعروف أنه لم تكن هناك حدود واضحة المعالم بين البلدين قبل احتلال فرنسا الجزائر عام ١٨٣٠م[٢]. وقد أثيرت هذه المشكلة في عام ١٩٥٦م بعد استقلال المغرب، حيث اتفق البلدان على تأجيل الموضوع إلى أن يتكلل جهاد الشعب الجزائري بالاستقلال، وقد طالبت المغرب عام ١٩٦٣م، بإعادة النظر في الحدود بينهما، مما أوجد نزاعاً يعزى في أهم أسبابه إلى أوضاع سياسية داخلية أحاطت آنذاك بالنظام السياسي المغربي. وقد سوي النزاع بعد أن تحسنت العلاقات السياسية، ثم أثير ثانية، ثم سوي، وكل ذلك لا يعدو كونه صدى للعلاقات السياسية ولو شئنا الدقة لقلنا صدى للأنظمة السياسية.

وهذه الأمثلة وغيرها كثير يمكن إدراجه تحت النزاعات التي ترتدي ثوب المطالب الإقليمية الحدودية ذات الطبيعة القانونية وهي في جوهرها نزاعات سياسية تخبو وتظهر تبعاً لمستوى العلاقات السياسية بين الأنظمة الحاكمة لهذه الدول.

---

(١) محمد سعد أبو عامود، النظام السياسي السوداني في منظور علاقته مع مصر، القاهرة، مجلة السياسة الدولية، ١٩٩٧م، ص ، ص ٨٠، ٨١.

(٢) المارشان بوغو، أسرار الحرب في الجزائر، ترجمة كاملي، دار الحقائق، بيروت ١٩٨٨م، ص٥٢.

٤ .٢ .٢ وسائل تسوية النزاعات العربية

في الحقيقـة أن قليلاً ما وجـدت منازعات قانونية بالمعنى الخالص إذ من الصعـب وضع حد فاصل بين المنازعـات ذات الطبيعة القانونية والمنازعات السياسـية، بـل من الصعب التمييـز في كثير من الأحيان بين مـا يعد من عالم القانـون وما يعد في عالم السياسـة، ويـزداد الأمر صعوبـة في حالة النزاعات العربية لأنها من طبيعة خاصة[1].

وينبغي الإشـارة هنا إلى أن أهم الوسـائل التـي وردت في ميثاق جامعة الـدول العربيـة لحل المنازعـات العربية، تركزت على وسـيلتين همـا التوفيق والتحكيم، كما أن المادة (١٩)، من الميثاق قد أشارت إلى ضرورة إنشاء محكمة عـدل عربية لحل هذه المنازعات عن طريق الاحتكام إلى القضاء. وهذا يمثل أرقى وسـائل التسوية السـلمية للمنازعات وأفضلها مكانة وأكثرها احتراماً لـدى العالم أجمـع، لأن اللجوء إلى القضـاء يعد واحداً من مـؤشرات التقدم والتحضر الاجتماعي سواء على الصعيد الداخلي أم الدولي.

غـير أن لمجلـس الجامعـة محاولات كثيرة ومسـتمرة في هـذا الخصوص سـعى فيها إلى نقل إشـارة المادة التاسـعة عشرة من الميثاق بشأن إنشاء محكمة عـدل عربيـة، إلى إنشـائها فعلاً، فشـكل في عـام ١٩٥٠م لجنة تولـت إعداد مشروع نظام أسـاسي للمحكمة[2]، عُـرض على اللجنـة القانونية للجامعة، لكـن سرعـان ما تعثر المشروع بسـبب مواقف الـدول العربيـة المختلفة منه، فتولت الأمانة العامة للجامعة مهمة اسـتطلاع آراء الدول العربية في صياغة مـشروع جديد، مالبث أن أحيل على مجلس الجامعة في منتصف السـتينيات.

---

(١) صالح جواد القاسـم،دور جامعة الدول العربية في حل المنازعات العربية، مباحث في القانون الدولي، بغداد، دار الشؤون الثقافية ، ١٩٩١م ، ص ص ٥٨- ٥٩.

(٢) قرار مجلس الجامعة رقم ٣١٦/ د في ١٣/ ٤/ ١٩٥٠م.

وقد تركز الاستطلاع على ثلاث مسائل أساسية وهي، ولاية المحكمة هل تكون إلزامية أم اختيارية؟ وصفة المحكمة فهل هي محكمة قضاء فحسب أم هي جهة إفتاء أيضاً، ومن يتولى شؤونها من أجهزة الجامعة؟ وكيف؟[1].

وعلى ضوء ردود الدول العربية، قامت اللجنة القانونية في الجامعة العربية بوضع مشروع نظام أساسي لمحكمة عدل عربية استرشدت فيه بمشروع ١٩٥٠م. وأصبح المشروع الجديد يسمى بمشروع ١٩٦٤م، ولكن ما لبث أن أهمل ثم أثير من جديد في عام ١٩٧٣م وأحيل إلى الإدارة القانونية وفرغت منه عام ١٩٧٥م.

ولكن مع انتقال الجامعة العربية إلى تونس دعا الأمين العام الى تطوير وتعديل ميثاق الجامعة في عام ١٩٧٩م والتركيز على مشروع إنشاء محكمة عدل عربية وعهد بمشروعها إلى أحد الخبراء من ذوي الاختصاص فتقدم به إلى الجامعة عام١٩٨٠م[2].

أما المشروع الذي يمثل المشروع الأخير فقد انتهت اللجنة المكلفة من وضعه عام ١٩٩٤م وانتهت آخر تعديلاته كذلك وأقره مؤتمر القمة العربي الاستثنائي المعقود في ٢٣ حزيران ١٩٩٦م، حيث تمت الموافقة من حيث المبدأ على إنشاء محكمة عدل عربية، وكلف وزراء الخارجية باستكمال الصيغة النهائية للمشروع وذلك ضمن مشروع أوسع سمي مشروع آلية الوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها بين الدول العربية بالطرق السلمية[3].

---

(١) محمد عزيز شكري ، محكمة العدل العربية المرتقبة ، مجلة شؤون عربية العدد ٤، تونس ، ١٩٨١م، ص ٧١.

(٢) محمد عزيز شكري، المرجع السابق، ص ص ، ٧٣ ـ ٧٤.

(٣) هذا المشروع قدم من قبل الحكومة التونسية، وهو توسيع وإضافة إلى مشروع المحكمة الأخير المشار إليه.

وتمت الموافقة على هذا المشروع من قبل مجلس الجامعة في دورته الثانية عشرة بعد المائة والمعقودة على مستوى المندوبين[1].

والسؤال الآن: هل إضافة وسيلة تسوية جديدة لحل النزاعات العربية (محكمة عدل عربية) ستجد صداها في تنفيذ أحكامها وتقبل تسوياتها، أم أنها ستضاف إلى باقي الهيئات التي أنشئت دون تحقيق المستوى المطلوب منها؟.

وللإجابة عن هذا التساؤل ينبغي مراعاة التالي:

«الإيمان بالقضاء والاستعداد لعرض النزاعات عليه وتنفيذ أحكامه، هو أهم وأجدر بالأولوية من إنشاء المحكمة، حيث إن للعرب تجربة سابقة تدعونا إلى التأمل في مستقبل محكمة العدل العربية المنتظرة، ولعل هذا يخفف من لهفتنا نحو الإسراع في إخراجها إلى حيز الوجود، وتدعونا في الوقت نفسه إلى إيجاد الوعي بضرورة الارتقاء بوسائل تسوية تكون وفق قواعد القانون ومقتضيات العدل والإنصاف قبل إنشاء الجهاز المعني بذلك»[2].

ومن أمثلة ذلك تجربة عرض النزاع السوري ـ العراقي أمام الهيئة القضائية لمنظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط، التي تسمى «محكمة الأوبك». فقد أنشئت هذه الهيئة القضائية «المحكمة» عام ١٩٦٨، وجمدت عام ١٩٩٤م، ولم يعرض عليها إلاّ النزاع السوري ـ العراقي، وتتلخص وقائعه في تقدّم ممثل حكومة العراق بدعوى في ٢٧ نيسان ١٩٨٢م إلى الهيئة

---

(١) تمت هذه الدورة في ١١ آذار لسنة ٢٠٠٠م في بيروت، وهي الدورة ١٣ التي عقدت على مستوى وزراء الخارجية، واستؤنفت مرة ثانية في المقر الدائم للجامعة في القاهرة.

(٢) خليل إسماعيل الحديثي، النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية، بغداد (بدون دار نشر)، ٢٠٠١م ص ص، ٢٢٠-٢٢١

القضائية المذكورة يشكو فيها حكومة سوريا لوقفها تدفق النفط العراقي المار عبر إقليمها إلى موانىء البحر المتوسط، وهو ما يناقض الاتفاق المعقود بين حكومتي البلدين حول نقل النفط والمؤرخ في ٢٦ تشرين الثاني ١٩٨١م، ومطالباً باتخاذ إجراء عاجل ومؤقت لإلزام سوريا باستئناف نقل النفط والزامها بالتعويض عن الخسائر التي لحقت بالعراق من جراء ذلك.

وبعد اتخاذ الإجراءات المعتادة بهذا الخصوص، عقدت الهيئة أربع جلسات بين حزيران ١٩٨٢م إلى ٢٦ كانون الأول ١٩٨٣م قبل أن تعلن اختتام المرافعات الكتابية في الدفوع الابتدائية الشكلية وبدء المرافعات الشفوية في التاريخ المذكور.

وعادت الهيئة إلى عقد جلساتها العلنية فعقدت أربع جلسات بين ١٢ آذار ١٩٨٤م و ٢ آيار ١٩٨٤م ، ثم استأنفت جلساتها للمرافعات الشفوية ثانية فعقدت سبع جلسات، كان آخرها ٣٠ آيار ١٩٩٠م وبعد انتقال الهيئة إلى مقرها الجديد المؤقت في القاهرة، عقدت جلستين الأولى في ١٣ نيسان والثانية في ١٣ تموز ١٩٩٢م وأصدرت حكمها في القضية بتاريخ ١٩ حزيران ١٩٩٤م وملخصه[١]:

١ ـ قبول الدفع الابتدائي بعدم اختصاص الهيئة القضائية عن الجمهورية العربية السورية.

٢ ـ عدم اختصاص الهيئة القضائية بنظر الدعوى.

٣ ـ عدم اختصاص الهيئة القضائية بنظر الطلب المقدم من قبل سوريا.

٤ ـ يتحمل كل طرف من أطراف الدعوى مصروفاته.

---

(١) انظر وثائق وزارة الخارجية العراقية، ملفات الدائرة القانونية.

وهكذا انتهى النزاع العربي الوحيد الذي عرض على محكمة عربية بعد أن استغرق عرضه اثتني عشرة سنة عقدت خلالها سبع عشرة جلسه تمخضت عن قرار سلبي اكتشفت فيه الهيئة القضائية بعد كل هذه المدة أنها ليست ذات اختصاص للنظر في الدعوى، مفصحة عن انقسام في هيئة المحكمة ومترجمة مواقف سياسية أكثر مما تترجم عدالة القضاء وتجرده ونزاهته وحياده.

وبهذا لم يستطع العرب أن يرتفعوا فوق ولاءاتهم لسياسات حكوماتهم، وكان الأولى أن يغلبوا اعتبارات العدالة والحق والإنصاف وأن يؤدوا وظيفة القضاء كما تفرضها رسالته لا أن يكونوا صدى للسياسات القطرية شأنهم في هذا شأن سائر المندوبين والموظفين في الأجهزة والهيئات السياسية الأخرى في الجامعة.

كما أن الدول العربية كمعظم دول العالم تفضل التسوية الدبلوماسية لأنها وسيلة تخفي ملابسات التسوية، فلا تظهر الدولة بمظهر ترى فيه وقد مست كرامتها، بالإضافة إلى أن التسوية الدبلوماسية تنطوي عموماً على وقفات سرية فهي كفيلة بحفظ ماء الوجه، وتجنب الدولة وممثليها كثيراً من الحرج الذي يمكن أن يتعرضا له عند صدور التحكيم أو القضاء[١].

من خلال العرض السابق يمكن القول إن القصور في تسوية المنازعات العربية ينبغي أن لا ترمى به محدودية وسائل التسوية السلمية التي نص عليها ميثاق الجامعة، ولا غياب المؤسسات والهيئات التي تنهض بهذه المسؤوليات كهيئات التحكيم والقضاء وإن كان غياب هذه وتلك مما يسهم في تخلف هذا الجانب المهم من نشاطات الجامعة العربية ووظيفتها، وعليها أن تستكمله وتطوره.

---

(١) بطرس بطرس غالي، العمل العربي المشترك في إطار الجامعة العربية، مجلة السياسات الدولية، العدد ٢٠ ، ١٩٧٠م، ص ص ١٧-١٨.

ومن الملاحظات المهمة لمشكلة تسوية المنازعات سلمياً بين الدول العربية في نطاق الجامعة العربية، هي الثنائية التي تحكم العلاقات العربية، والقائمة على المفارقة بين منطق الأمة ومنطق الدولة، حيث يتعامل كل قطر عربي وفق هـذه الازدواجية، فتراه يطالب بحقوقه بوصفه جزءاً من الأمة العربية، لكنه حينما يطالب بتنفيذ التزاماته فهو دولة لها سيادتها واستقلالها وحرية قرارها على كل ما يتصل باقليمها الوطني. وفي إطار هـذا الواقع المفتقر إلى التوازن في النظام العربي ينبغي أن يصار إلى فهم مدركات اصلاحه وإصلاح المنظمة القومية التي هي من أول المنظمات الإقليمية في إدارة قضاياه.

٤ .٣ الأمن القومي في المواثيق العربية

يعد مفهوم الأمن القومي أو الأمن الجماعي من المفاهيم التي لم ترد في ميثاق جامعة الدول العربية أو في أي من الوثائق العربية التي أبرمت قبل عام ١٩٨٧م، وهو العام الذي عقد فيه مؤتمر القمة العربي الطارئ في المدة من ٨ ـ ١١ تشرين الثاني في الأردن، الذي سمي في حينه مؤتمر الأمن القومي، وقد ورد فيه هذا التعبير صراحة في ثنايا قراراته، ومنها: «التزاماً بميثاق جامعة الدول العربية، ومعاهدة الدفاع العربي المشترك وميثاق التضامن العربي، وتأكيداً للعزم على حماية الأمن القومي العربي في جو مفعم بروح الإخاء[1]».

وسوف أتناول في هذا المبحث مطلبين أساسيين هما:

ـ مفهوم الأمن القومي في مواثيق الجامعة العربية.

ـ مشروعية الأمن القومي القانونية والفعلية.

---

(١) جريدة الدستور الاردنية الصادرة في ١٢ تشرين الثاني ١٩٨٧م.

٤ .١.٣ مفهوم الأمن القومي في مواثيق جامعة الدول العربية

غـير أن إغفال واضعـي ميثاق جامعة الدول العربيـة أو معاهدة الدفاع العربي المشـترك عن صياغة مفهوم الأمـن القومي ضمن هذه المواثيق لا يعد عيباً عليهم، لأن هذا المفهوم حديث النشأة، إذ لم يبدأ تداوله وشيوعه إلا بعد الحرب العالمية الثانية، وكان تداوله على صعيد الكتابات العلمية أكثر منه على صعيد الوثائق السياسية.

كـما أن عدم ورود مفهوم الأمـن القومي في ميثاق جامعة الدول العربية يعنـي أن ميثاق الجامعة وماتلاه من مواثيق في نطاق النظام العربي، قد خلت من معالجة قضايا الأمن القومي على نحو أو آخر.

فقد نصت المادة السادسة من الميثاق على أنه « إذا وقع اعتداء من دولة على دولـة من أعضاء الجامعـة أو خشي وقوعه، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتـداء أن تطلـب دعوة المجلـس للانعقاد فـوراً، ويقر المجلـس التدابير اللازمـة لدفع هـذا الاعتداء ويصدر القـرار بالإجماع فـإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة، فلا يدخل في حسـاب الإجمـاع صوت الدولة المعتدية، وإذا وقـع الاعتـداء بحيث يجعل حكومـة الدولة المعتـدى عليها عاجزة عن الاتصـال بالمجلـس، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلـب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السـابقة، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأي دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده.

ولعـل هـذا النص هـو الوحيد في ميثـاق جامعة الـدول العربيـة الذي يمكن اعتبـاره أقرب النصوص لمعالجة فكرة مفهوم الأمن القومي، وهو كما يسـتخلص منه يعالج الأمن القومي في مسـتويين، المستوى العربي والمستوى

الدولي، وكلاهما ينضوي على فكرة الضمان الجماعي للأمن متى كانت إحدى الـدول الأعضـاء في الجامعة العربية عرضة للاعتداء سـواء وقع الاعتداء أو التهديد به من قبل دولة عضو على أخرى أو من دولة أجنبية على دولة عضو.

ومـن ايجابيات هذا النص أنه لم يحصر تدابـير الأمن التي يمكن لمجلس الجامعـة أن يتخذها على حالة وقوع العدوان فحسـب، بل تجاوزها إلى حالة التهديد بالاعتداء، وهذه التفاتة تذكرنا بمعالجة ميثاق الأمم المتحدة لمشـكلة اسـتخدام القوة في العلاقـات الدولية، حيث لم يكتف بخطرها فحسـب بل والتهديد بها أيضاً[1].

وإذا ما وقفنا عند صياغة المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية فـإن النـص يتكلم عن دولة معتدية وأخرى معتـدى عليها، ويحدد على وجه الدقـة أن طلـب دعوة المجلـس للانعقاد هو مـن حق الدولـة المعتدى عليها حصراً، وبعد أن يفرغ المجلس من مناقشة الموضوع لكي يتخذ قراره الإجماعي بهذا الشـأن فإن صوت الدولة المعتدية لا يدخل في حسـاب الأصوات التي يقتضيها الإجماع.

والواضـح أن النـص يحدد إجـراءات ويرسـم آلية معينـة لإدارة النزاع تقتضي التمييز بين دولة معتدية وأخرى معتدى عليها، دون أن يوضح كيف تـم هذا التمييز ومتى؟ وما معيار التمييـز؟ وكيف توصل المجلس إلى تحديد العدوان وجهته ؟

(١) م ٢ف ٤ مـن ميثـاق الأمم المتحـدة ونصها «يمنح أعضاء الهيئـة جميعاً في علاقاتهم الدوليـة عـن التهديـد باسـتعمال القـوة أو اسـتخدامها ضـد سـلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لآية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة».

لأن تحديد العدوان والطرف المعتدي من الأمور المهمة والأساسية التي تتصل بصلب عمل المجلس، وعلى أساسها يتم مناقشة التدابير والإجراءات التـي يجـب أن تتخـذ في مواجهة المعتـدي وإيقاف عدوانه، ولـو أن واضعي الميثـاق قالوا: إن من حـق أي من طرفي النزاع دعوة المجلس للانعقاد لكفونا هذا اللبس الذي يتجاوز مشكلة النقص والقصور في الصياغة إلى مشكلات فعلية تعوق سرعة عمل المجلس وفعاليته.

لذلـك يمكن القول بأنه مـن الأحرى والأجدر أن يحتذي ميثاق جامعة الـدول العربية بما أقره ميثاق الأمم المتحـدة في هذا الخصوص، حيث أعطى هـذا الحق (حق طلب المجلس للانعقـاد) لكل دولة من الدول الأعضاء[1]، بل لكل دولة من الدول وإن كانت ليست عضواً في الأمم المتحدة[2].

غير أن ما أغفله ميثاق جامعة الدول العربية أو قصر عن ذكره ومعالجته، تداركتـه معاهـدة الدفـاع المشـترك والتعـاون الاقتصادي بـين دول الجامعة ١٩٥٠م وملحقهـا العسـكري والبروتوكـولان الإضافيـان، بحيـث يمكن القـول إنهـا انشـأت نظاماً وافياً مـن حيث التنظيـم والهيكلـة والآلية لمعالجة مفهوم الأمن بمعناه الواسع في جانبيه العسكري والاقتصادي.

كـما أننا نجد أن موضوع الأمن القومـي حاضر في المشروعات المقترحة لتعديـل أو إصلاح ميثـاق جامعة الدول العربية،وهذا ما أشـار إليه صراحة

---

(١) م ٣٥ ف١ م ميثـاق الأمـم المتحـدة ونصها (لكل عضو من الأمـم المتحدة أن ينبه مجلـس الأمـن أو الجمعيـة العامة إلى نـزاع أو موقف من النوع المشـار إليـه في المادة الرابعة والثلاثين).

(٢) م٣٥ ف٢ مـن الميثـاق ونصهـا (لكل دولة ليسـت عضواً في الأمـم المتحدة أن تنبه مجلـس الأمـن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع تكون طرفاً فيه إذا كانت تقبل تقدماً في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق).

مـشروع التعديل الصـادر عام١٩٨٢م حيث جاء في ذكـر موجبات التعديل ضمان الأمن القومي العربي [١].

كـما نص عـلى الأمن القومي في أهداف الجامعـة بوصفه واحداً من أهم أهدافهـا، وهو ضمان الأمـن القومي العربي واعتبار كل عـدوان على إحدى الـدول العربية عدواناً على جميع الدول الأعضاء[٢]. كما ورد ذكره في معرض تحديـد مهـام مؤتمر القمة بوصفه أهم الأجهزة الرئيسـة وأعلاهـا في التمثيل في مـشروع التعديـل المقترح ومنها إقرار اسـتراتيجية العمل العربي المشـترك في جميـع المجـالات السياسـية والاقتصاديـة والاجتماعيـة واتخـاذ القرارات والتدابـير الكفيلـة بدفع هـذا العمل، وضمان الأمـن القومي للأمـة العربية ومصلحتها المشتركة[٣].

وتأسيسـاً على ما سـبق فإنه ينبغي عند مناقشة مشكلات الأمن القومي العـربي وسـبل تنظيمه والنهوض به، أن يكون ذلـك في نطاق جامعة الدول العربية ومن خلالها، كما أنه يحتاج إلى نفس استقلالية الأمن القطري وإمكانية التفـرد بتحقيقه وإثبـات وجود أمن قومي عربي، واتخـاذ القرارات والتدابير الكفيلـة بدفع هـذا العمل وضمان الأمـن القومي للأمـة العربية ومصلحتها المشتركة.

---

(١) الأمانـة العامـة ، النصوص الكاملة لمشـاريع تعديـل ميثاق جامعة الـدول العربية والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، جامعة الدول العربية ١١ نيسان ١٩٦١م ، ص ١٤.

(٢) انظر م١ ف ١/ ب من مشروع التعديل، المرجع السابق، ص ٢٠.

(٣) انظر م ٨ ، ف ١/ أ من مشروع التعديل، المرجع السابق، ص ٢١.

٤ .٣ .٢ مشروعية الأمن القومي القانونية والفعلية

الطبيعة القانونية للأمن القومي العربي تستند في مشروعيته الدولية إلى المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة، التي تتيح للدول فرادى أو جماعات حق الدفاع عن نفسها إذا ما وقع عليها عدوان مسلح[١].

كما تستند إلى المادة الثانية والخمسين التي تجيز للمنظمات و الوكالات الإقليمية معالجة القضايا المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين متى كان عملها هذا صالحاً ومناسباً ومتلائماً مع مقاصد الأمم المتحدة[٢].

أمّا مشروع القومية فيستند إلى كون دول الجامعة تنتمي إلى أمة واحدة يفترض أنها تشترك في مقتضيات ومحددات وعناصر تدعو لتعزيز الأمن القومي المشترك، إزاء ما تتعرض له من تهديدات وانتهاكات ومخاطر موجهة نحو أمنها القومي، وللسير في طريق التنمية وبناء الذات انطلاقاً من حقيقة التكامل بين مختلف أجزاء الوطن العربي. وبتفاعل هذه المطالب وإحالتها إلى متغيرات إجرائية فإننا نتعرف على أوجه الضعف في الجسد العربي الذي يتحكم في التمكن من صيانة الأمن الجماعي القومي أو في انتقاصه وانتهاكه من قبل الغير.

---

(١) انظر م ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ونصها «ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع الشرعي عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً.... ».

(٢) انظر م ٥٢ ف ١ من ميثاق الأمم المتحدة ونصها «ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها».

وخلاصة ما سبق أن جامعة الدول العربية تواجه تحديات بالغة الخطورة لم تتعرض لمثلها منذ قيامها عام ١٩٤٥م فمن ناحية يشهد العمل العربي المشترك تراجعاً واضحاً بل وتعتريه حالة من الشك والتشكك في الذات، ومن ناحية ثانية ظهر الخلاف حول جوهر ومضمون وأبعاد الأمن القومي العربي وطبيعته ومصدر التهديد الذي يتعرض له حالياً أو المحتمل أن يتعرض له مستقبلاً. وزادت من حدة هذا الخلاف تداعيات غزو العراق للكويت في أغسطس ١٩٩٠م وما أعقبها من تحركات للقوات الأمريكية والبريطانية إلى منطقة الخليج، ونشاط دبلوماسي مكثف على مختلف الجبهات، وقد كانت أقل الجبهات نشاطاً في هذا الصدد هي جبهة العمل العربي المشترك. من خلال جامعة الدول العربية.

لذلك يمكن وضع تصور لنظام إقليمي عربي جديد يهدف إلى علاج القضايا العربية بالطرق السلمية.

فمن الواضح أن الأزمة العراقية في كل مراحلها وصولا إلى وضع الاحتلال، وفقدان السيادة والاستقلال، وإن شكلت عنوانا لأزمة النظام الإقليمي العربي ككل، ومثلت نتيجة شبه حتمية لكثير من أوجه الخلل الذي ارتبطت بكافة عناصر العمل العربي المشترك على مدى العقود الماضية، وأنها أبرزت أهمية تعديل النظام في هذه المؤسسة الإقليمية، وليس التخلص منه، أو إنكاره، وإنكار سماته الفريدة، أي الرابطة العروبية والقومية التي يتميز بها.

وبذلك يبدو هذان الخياران المطروحان أمام الجميع وهما على قدم المساواة تقريباً، فإما الدخول في عملية التعديل والإصلاح المتدرج والملزم للأعضاء وللمؤسسة القومية معا، وإما إبقاء الوضع على ما هو عليه بما يقود إلى حاله فناء سياسي لهذه المؤسسة عاجلا أم آجلا.

فلقد أثبت احتلال العراق، وضياع سيادته واستقلاله، ضعف هذه المؤسسة وأعضائها على احتواء مثل هذه القضايا العربية، ومن ثم عدم وجود منتصر ومهزوم في تلك الحروب العدوانية، التي أثبتت وقائعها يوما بعد يوم أن العرب جميعهم خاسرون، حتى لو بدأ غير ذلك لظرف هنا أو آخر هناك.

ومن خلال مراجعة الأفكار المطروحة لإصلاح وتعديل النظام العربي يبرز الاتفاق على أربعة أمور متشابكة: أولها تعظيم العلاقات الاقتصادية البينية، وثانيها تفعيل نظام الأمن الجماعي، وثالثها إحداث تغيرات أساسية في نظام اتخاذ القرار، ورابعها فتح عضوية المراقبين لكل المؤسسات الإقليمية الواثقة من نفسها.

وبتحليل الأمور الثلاثة الأولى على وجه التحديد، نجد أن من شأنها معا أن تدفع بحالة فرز طبيعي بين الأعضاء، وليس فرزا قسريا يقوم به من لا حق له.

فهؤلاء الذين يرتضون مزيدا من التشابك الاقتصادي والأمني والدخول في عملية إصلاح داخلي على قاعدة الحريات والمواطنة المتساوية، سيكوِّنون عملياً بؤرة النظام بسيادة شكلية باليه، ويترفعون عن الالتزام الجدي تجاه المؤسسة الإقليمية، فيما يواصلون الانكشاف إلى حد الاستباحة أمام القوى غير العربية، سوف يتحولون إلى أعضاء هامشيين في مراحله الأولى، ثم إلى أعضاء في النظام العربي الجديد في مراحله الثانية. وعندها سوف يتخلص النظام العربي الجديد ـ إذا ما جرى إصلاحه بجديه والتزام ـ من مكامن أخرى للخلل والضعف.

ويبقـى في النهايـة تأكيـد أهميـة أن يكـون التطوير والإصـلاح المرتقب متاحـاً للشـعوب العربية والمجتمعـات المدنية العربية مـن أحزاب وجمعيات لحقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية، لكي تتلاقى فيها، ومظلة تعمل من خلالها لمزيد من التواصل والتشـابك الشـعبي دون ضغـط أو هوى، فبرلمان عـربي يكون في صلب النظام العربي الجديد أمـر مطلوب تماما كباقي عناصر الإصـلاح الأخـرى المتعلقـة بسـلوك الحكومات الرسـمي. فبدون أسـاس شـعبي حر يصبح كل شيء فوقيا، يسـهل فصمه وتوجيـه الضربات له. وفي الحالة العراقية الكثير من العبر والدروس.

٤ . ٤ الدور الاقتصادي لجامعة الدول العربية من الوجهة السياسية

يمثل الاقتصاد أساسـاً لأي عمل عربي مشـترك، ويعني هذا أن العمل العـربي المشـترك إذا لم ينظـر إلى الاقتصاد أساسـاً قوياً له فإنـه يبقى في مهب الريـح تـذروه إذا مـا هبّت من الشرق أو مـن الغرب، أو من الإقليم نفسـه. وليـس خافياً عـلى أحد أن جميـع الدول والشـعوب العربيـة خاضعة لخطط التنميـة، حالهـا في ذلك حال جميع الدول والشـعوب الأخـرى المتقدمة منها والنامية، بيد أن تقارير التنمية في المجتمعات العربية الدولية والمحلية لا تشير إلى أن الشعوب العربية قد تجاوزت مراحل معينة من تقدمها.

وعـلى الرغم مـن الجهـود الجماعية الكبـيرة والمتشـعبة والفـترة الزمنية الطويلـة التـي اسـتغرقتها، فإن مـا تحقق في الميـدان الاقتصـادي لا يصل في أفضـل حالاته إلى مرحلة التعـاون الاقتصادي الجـاد والحقيقي، فالعلاقات

الاقتصاديـة العربية مازالت ثانوية الأهمية، أفقيـة الاتجاه، بالقياس إلى مجمل العلاقات الاقتصادية من الخارج[1].

لذلـك يمكـن القول إنـه لا يمكن القبـول عن قناعة بأن هـذه الحصيلة التكاملية المحدودة تتناسب مع الإمكانات والطموح والإرادة السياسية. إن تواضـع النتائـج وبطء الخطى وتعثرهـا في الميدان الاقتصـادي الجماعي يكاد يكون السمة المميزة الغالبة لجهود جميع مؤسسات العمل المشترك، فالتكامل الاقتصادي هو أبعد وأعمق من مجرد التنقل التلقائي للسلع وعناصر الإنتاج وإنشاء المشاريع التمويلية المشتركة (رغم جدواها على طريق التكامل)، لأنه في جوهره يعني تلاحم الاقتصاديات القطرية والمؤسسات والقوى والهياكل الإنتاجيـة عضويـاً. ولهـذا فالمعيـار الحقيقـي للصيـغ والتجـارب والمداخل التكامليـة إنـما يكون بالتعـرف عـلى مردودها بالنسـبة لهدف تحقيـق التنمية المسـتقلة والمتوازنة والشاملة والمشـتركة وتعزيز الإنماء القومي. لقد اتسمت تحركات عناصر الإنتاج والسـلع وإنشـاء المؤسسات والمشـاريع بالعشوائية، وبغيـاب تصور عام يحقـق الترابطات الأفقية والجغرافيـة والعمودية المتصلة بمراحل الإنتاج من أجل تسريع التنمية القطرية والقومية[2].

لذلك سوف أتناول هذا المبحث في مطلبين هما:

ـ التعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية.

ـ أسس تعزيز التعاون الاقتصادي العربي.

---

(١) عبـد المحسـن زلزلـة، الـدور الاقتصـادي للجامعـة العربيـة، في جامعـة الـدول العربية،الواقع والطموح.

(١) المرجع السابق، ص ص ٢٢٣ ـ ٢٢٤.

٤ .١ .٤ التعاون الاقتصادي بين دول جامعة الدول العربية

إن الاقتصاد هو الأساس لأي عمل عربي مشترك وبخاصة في الوقت الحاضر، لذلك نود أن نلفت النظر إلى مشروع المملكة العربية السعودية الذي قدمه الملك عبد الله بن عبد العزيز حينما كان ولي العهد، فهو إلى جانب تأكيد الناحية الأخلاقية، حين أشار إلى عهد القادة لشعوبهم بأن يعملوا من أجل ضمان سيادة الدول العربية وتقدمها وبناء قدرتها الدفاعية، فهو يكلف وزراء الخارجية العرب صوغ ميثاق جديد يضمن المصالح المشروعة، ويبني العمل العربي المشترك على أوثق العرى، مع الأخذ في الاعتبار مستجدات الساحة العالمية. وأكد المشروع أن الاقتصاد يشكل ركيزة أساسية لمنعة الدول وصلابتها، لذلك يتطلب المشروع وضع سياسة تجارية مستندة إلى تعريفة جمركية موحدة وصولاً إلى قيام اتحاد جمركي عربي في فترة لا تتعدى عشر سنوات؛ تمهيداً لإنشاء السوق العربية المشتركة.

ويتطلب هذا الأمر تفعيل مختلف منظمات وأجهزة الجامعة العربية، ومن المطروح أيضاً أخذ الجامعة زمام المبادرة في السعي نحو إقامة منطقة حرة تلغي القيود والحواجز أمام انتقال السلع والخدمات والعمالة ورأس المال على غرار منطقة التجارة الأوروبية EFTA ومنطقة التجارة الحرة في أمريكا الشمالية NAFTA قبل أن يتم ذلك مع الدول غير العربية، وقد يسهم ذلك في وصول إنتاج الوحدات الاقتصادية إلى الحجم الأمثل لتقليل التكلفة وتحقيق المنافسة في مختلف القطاعات مع الأطراف غير العربية بدلاً من حصرها فيما بين الدول العربية[١].

---

(١) رغيد الصلح، تفعيل دور جامعة الدول العربية، مجلة دراسات عربية، دار الطليعة، بيروت، العدد ٥/ ٦ آذار/ نيسان/ ١٩٩٨م، ص ٢٤.

لأن غياب مثل هذه الفعاليات يؤدي إلى تفكك السوق الاقتصادية العربية مما يدفع بعض الأطراف غير العربية لملء هذا الفراغ ولعب الدور المركزي في إطار السوق الشرق أوسطية القادمة، وسيتم حينذاك توجيه الثروات العربية لخدمة اقتصاديات أطراف خارجية أو داخيلة بما يزيد من توسيع الهوة بين الدول العربية وتلك الأطراف، خاصة أن الأخيرة تسعى منذ عقود لتحقيق الاختراق الشامل لما تم تسميته «بالفضاء الاقتصادي العربي» وذلك من خلال إقامة كيان إقليمي يشمل سوقاً ممتدة بلا أي حواجز.

لذلك اهتمت جامعة الدول العربية منذ تأسيسها بالتعاون الاقتصادي فيما بين الأقطار العربية وتم تشكيل لجنة دائمة للشؤون الاقتصادية والمالية ضمن إطار الجامعة للقيام بوضع أسس وقواعد للتعاون الاقتصادي العربي الذي يهدف إلى[1]:

١ ـ تطوير أشكال التبادل التجاري فيما بين أقطار الوطن العربي وزيادة مساهمة الدول العربية في حجم التجارة الدولية، والتخلص من تبعية الدول الغربية وارتباط اقتصادها باقتصاديات الدول الرأسمالية الكبرى، عن طريق التصدير والاستيراد ويتم هذا عن طريق المبادلات التجارية بين أقطار الوطن العربي أو مع بقية الدول النامية.

٢ـ تطوير أشكال التعاون الاقتصادي وإرساء قواعد وأسس متينة يقوم عليها هذا التعاون وذلك من أجل استثمار الموارد الطبيعية التي تملكها الأقطار العربية وتوظيفها في خدمة عملية التطوير والنمو وتحسين مستوى المعيشة للمواطن.

---

(١) مصطفى العبد الله الكفري، مجلة أخبار البترول والصناعة، أبو ظبي، نوفمبر ١٩٨٨م، العدد ٢٢٠، ص ١٧

٣ ـ تأسيس الهيئات والمؤسسات التي تعمل على تحقيق الأهداف التي تسعى لأجلها أقطار الوطن العربي في موضوع الوحدة الاقتصادية.

٤ .٤ .٢ أسس تعزيز التعاون الاقتصادي العربي

تم في نطاق الجامعة العربية إنجاز العديد من الأعمال الجماعية التي تمثل محاولات هدفها تعزيز التعاون الاقتصادي العربي، وكان من أبرز الأعمال المبكرة في هذا المضمار عقد (اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة العربية) للعام ١٩٥٣م وفي العام نفسه تم اتفاق بشأن اتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية ومن تلك الأعمال ما تم في السنين اللاحقة من حيث عقد اتفاقيات عديدة بخصوص إنشاء مشروعات عربية مشتركة، كان أولها مشروع (شركة البوتاس العربية التي حل مكانها) (الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي)، ومن الأعمال الجماعية أيضاً (اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية)[١].

أولاً: الوحدة الاقتصادية العربية

أوصت اللجنة السياسية لجامعة الدول العربي، بالبدء في السعي نحو الوحدة الاقتصادية العربية، وإعطاء العمل الاقتصادي العربي المشترك صيغة أفضل، كما أوصت في عام ١٩٥٦م بتأليف لجنة من الخبراء العرب تتولى إعداد مشروع كامل للوحدة الاقتصادية باعتبارها من أهم الأهداف التي تسعى لتحقيقها جامعة الدول العربية، وبتحديد الخطوات التي يجب أن تتبعها الأقطار العربية لتحقيق هذه الوحدة الاقتصادية. وقد بادرت الأمانة

---

(١) محمود الحمصي، خطط التنمية العربية واتجاهاتها التكاملية والتنافرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٣م، ص ٢٨.

العامة للجامعة ودعمت لجنة الخبراء العرب، ومهدت للأمر، بإعداد مذكرة أرفقت بها مشروعاً أولياً لاتفاقية الوحدة الاقتصادية المنشودة، وأشارت الأمانة في مذكرتها إلى مجموعة من الحقائق التي ابتغت أن تراعيها لجنة الخبراء منها[1].

١ ـ تعد الوحدة الاقتصادية أحد جانبي الوحدة العربية الشاملة يكملها الجانب الآخر وهو الوحدة السياسية.

٢ ـ الوحدة العربية هي إحدى الحقائق الكبرى في التاريخ العربي.

٣ ـ أن التخلف الاقتصادي الذي ساد البلاد العربية نتيجة انقسامها إلى دول صغيرة على النحو الذي نراه الآن يعد من أهم الأسباب التي أدت إلى ضعف القوة العسكرية مما أدى إلى هزيمتها في فلسطين وقيام الكيان الصهيوني.

وبدأت الحكومات العربية بدراسة ومناقشة الوحدة الاقتصادية العربية بحسب أنظمتها لاتخاذ الإجراءات للتوقيع، ثم المصادقة ثم التنفيذ لاتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، وقامت حكومات الدول العربية بالتتالي بالمصادقة على إقرار المعاهدة. وفي عام ١٩٧٥م بلغ عدد الدول التي صادقت تسع دول هي الكويت، مصر، العراق، سوريا، الأردن، اليمن الديمقراطية، الإمارات العربية المتحدة، الصومال، ليبيا.

وتهدف اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية إلى قيام وحدة اقتصادية كاملة بين أقطار الوطن العربي من خلال انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال وتبادل البضائع والمنتجات وحرية الإقامة وممارسة النشاطات الاقتصادية

(١) محمود الحمصي، المرجع السابق، ص ٢٩.

والنقـل والترانزيت، إضافـة إلى حماية الحقوق والتملـك والوصية والإرث. وكانـت المطالبـة بهذه الحريات بهدف الـرد على القيود والعوائـق التي كانت تقـف ولا تـزال في طريق الوحـدة الاقتصاديـة العربية. وحـددت الاتفاقية الوسائل التي يتم من خلالها تحقيق هذه الأهداف وفقاً لما يلي:

١ ـ توحيـد التعريفـة والتشريـع والأنظمـة الجمركيـة في أقطـار الوطن العربي.

٢ـ توحيـد سياسـات الاسـتيراد والتصديـر، وتنظيـم علاقـات التبادل التجاري.

٣ـ توحيد أنظمة النقل والترانزيت.

٤ ـ تنسيق السياسات المتعلقة بالقطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية وقطاع التجارة الداخلية.

٥ ـ تنسيق السياسات النقدية والمالية تمهيداً لتوحيد النقد العربي.

ثانياً: السوق العربية المشتركة

بعد نحو عشر سـنوات من صدور قرار السـوق المشـتركة اتخذ المجلس القرار رقم ٦٣٤ لعام ١٩٧٣م بشـأن استراتيجية العمل الاقتصادي العربي، يدعو الدول العربية إلى ضرورة حشد الموارد وتنسيق السياسات الاقتصادية وخطط التنمية وتنسيق الهياكل الاقتصادية في ظل التكامل الاقتصادي. وقد قرر مجلس الوحدة العربية الاقتصادية أن السـوق العربية المشتركة تهدف إلى تحقيق التالي:

١ـ حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال بين أقطار الوطن العربي.

٢ـ حرية تبادل البضائع والمنتجات.

٣ ـ حرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادي.

٤ ـ حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواني والمطارات المدنية.

وقد بدأ تطبيق قرار السوق العربية المشتركة في مطلع عام ١٩٦٥م وذلك باستكمال تصديق أربع دول على القرار وهي (مصر ـ سورية ـ العراق ـ الأردن) وبقيت عضوية السوق مقتصرة على هذه الدول وحدها حتى عام ١٩٧٧م ثم انضمت ليبيا والسودان، واليمن الديمقراطية[١].

ثالثاً: استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك

من خلال هذه الاستراتيجية تم تحديد منطلقات وأهداف وأولويات وبرامج العمل الاقتصادي المشترك بين الدول العربية، ونصت على فعالية العمل الاقتصادي العربي بتخليص الموارد المائية العربية من كل سيطرة أجنبية وتحرير الاقتصاد العربي من التبعية ورفع قدرته على التفاعل كشريك متساوٍ مع مراكز القوى. وبصفة عامة فإذا أردنا حصر المواثيق ذات الطابع الشمولي التي يرتكز عليها العمل الاقتصادي العربي، فهي إلى جانب ميثاق الجامعة ومعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية لعام ١٩٥٧م التي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٦٤م ووثيقة استراتيجية العمل الاقتصادي العربي وميثاق العمل الاقتصادي القومي عام ١٩٨٠م،وإلى حد ما اتفاقية منظمة التجارة الحرة العربية الكبرى لعام ١٩٩٧م التي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٩٨م.

غير أنه من بين المواثيق والوثائق جميعاً تعد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي رائدة في تجسيد أهمية العمل الاقتصادي المشترك وربطه

(١) محمود الحمصي، المرجع السابق، ص ٣٥.

بدواعـي الأمـن القومي العـربي، وذلك حينـما قرنت الموضـوع الاقتصادي بالدفـاع المشـترك لأول مـرة في وثيقة واحـدة، وأنشـأت إلى جانب الأجهزة والهيئات العسكرية المعنية بقضايا الأمن مجلساً معنياً بالعلاقات الاقتصادية، هـو المجلس الاقتصادي الذي اسـبغت عليه مركزاً قانونيـاً جعلت منه كياناً ذاتياً متميزاً في نطاق منظومة الجامعة العربية[1] .

(١) وحيـد رأفـت، شـؤون الجامعة العربيـة كمنظمـة إقليمية، في دراسـات في القانون الدولي، القاهرة، الجمعية المصرية للقانون الدول، م٢، ١٩٧٠م. ص ١٨ .

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

مـن خلال ماتم عرضه على امتداد هذه الدراسـة، يتضح لنا أن التعاون الذي جسده ميثاق جامعة الدول العربية كان أقصى ما أمكن للعرب الاتفاق عليه في ظل الظروف الصعبة السـائدة وقتها. ويمكن عرض أهم نتائج هذه الدراسة في النقاط التالية:

١ ـ أن قيام جامعة الدول العربية ووضع ميثاقها، لم يمحُ فجأة ما ترسب عبر السـنين من مكامـن الخلاف ومظاهره بين الـدول العربية، غير أن الجامعة وفرت المحفل المناسـب لبحـث مواطن الخلاف وتوفير سـبل الاتصـال الـدوري المسـتمر بين مختلـف المسـؤولين العرب. وجاء تأكيد ميثاق الجامعة على منع اسـتخدام القوة، وعلى التسـوية السـلمية للمنازعـات، وعـلى احـترام سـيادة واسـتقلال الحكم في الدول الأعضاء، سـبيلاً للحيلولة دون حدوث صراع في المسـتقبل أو لتحجيم نطاقه لو حدث.

٢ ـ أن بعـض أسـباب فشـل الحركـة القوميـة في الفـترة مابـين الحربـين العالميتـين في تحويل تيار التضامن العربي الجارف، خاصة فيما يتصل بقضيتي فلسطين وسوريا، إلى قوة دافعة في اتجاه الوحدة، كان مرده افتقـار هذه الحركة إلي إطـار أيديولوجي متفق عليه. رغم محاولات رائـدة لانُنكرها لعدد مـن رواد الفكر القومي، وافتقارها كذلك إلى خطة عمل واضحة.

وقـد التفـت الزعامـات القوميـة حـول الملـك فيصـل، أول محرك لانتفاضـة ثوريـة حقيقية في دمشـق عـام ١٩٢٠م وانتقلت معه إلى

العراق في وقت كانت فرنسا قد تمكنت فيه من إخماد هذه الانتفاضة بالقوة في سوريا، وبدأت بعض فلول هذه العناصر تتجه إلى الملك عبد العزيز بن سعود، النجم الصاعد للساحة العربية، بينما بقي البعض الآخر مثل نوري السعيد ورفاقه في معية الحكم الهاشمي في بغداد. وغابت الرؤية الواضحة للهدف ولوسائل تحقيقه، فأصبحت الوحدة العربية حلماً يراه المتحمسون في إطار قيام إمبراطورية عربية تستعيد أمجاد الماضي، ويراه الواقعيون في إطار ارتباط حر يحتفظ لكل دولة باستقلالها وسيادتها مع تعاون وثيق في شؤون الثقافة وتبادل المصالح، بينما يراه الملك عبد العزيز وأنصاره في الشام في إطار حلف شامل يحافظ علي توازن القوي القائمة في العالم العربي ، ويضمن مصالح كل طرف إزاء الآخر.

٣ ـ أن الهيمنة البريطانية والفرنسية علي المشرق العربي في الحرب العالمية الأولى، كانت حجر عثرة في طريق الحركة القومية وهي ما تزال في طور التشكيل، وجاءت الأطماع الصهيونية المعززة بقوة الوجود العسكري البريطاني في فلسطين لتضيف عبئاً جديداً. واتفقت مصالح الجميع، بما فيهم تركيا الطامعة دائماً في التوسع الإقليمي في شمال العراق وسوريا، على تكريس انقسام العرب وفرقتهم. وجاءت الثورات المتتالية التي شهدتها المنطقة في تلك الفترة في العراق (١٩٢٠م)، وسوريا (١٩٢٥م)، وفلسطين (١٩٢٩ـ ١٩٣٦م) لتثبت للجميع أن الروح القومية مازالت متقدة، وأن الشعب العربي رافض لهذه الهيمنة ، ومتمسك بتحقيق الاستقلال والوحدة سبيلاً إلى نهضة عربية.

٤ ـ أن هناك عوامل عدة أسهمت في ترجيح كفة المنادين بسياسة أكثر إيجابية، تجاه حركة الوحدة العربية وتمثل أول هذه العوامل رواج فكرة السعي لتسوية القضية الفلسطينية في إطار اتحاد عربي وفي تبني عدد من كبار المسؤولين البريطانيين لها، وكان على رأس هؤلاء وينستون تشرشل رئيس وزراء الحرب، وليو بولد إمري وزير شؤون الهند، واللورد موين وزير المستعمرات ثم وزير الدولة في الشرق الأوسط. وتمثل ثاني هذه العوامل في اعتقاد خاطئ لدى بعض الساسة البريطانيين والعرب مثل نوري السعيد، بأن تحقيق أمل العرب في الوحدة سيكفل زوال مخاوفهم من التوسع والسيطرة الصهيونية في فلسطين وخارجها. واختفاء المعارضة القائمة للسياسة البريطانية. وتمثل ثالث هذه العوامل في تقلص السيطرة الفرنسية على سوريا ولبنان في أعقاب تحريرهما من قوات فيشي على يد القوات البريطانية عام ١٩٤١م.

٥ ـ أن إسهام بريطانيا في قيام الجامعة العربية أمر لا شك فيه من خلال إصدار وزير خارجيتها لبعض البيانات التي تشير إلى ذلك، ومن خلال عدم وقوفها ضد تنفيذ النحاس باشا لمبادرته. غير أن الصحيح كذلك أن الحكومة البريطانية كان لديها شكوك قوية حتى آخر لحظة حول نجاح هذه الجهود. وفوجئ مسؤولوها كما فوجئ غيرهم، بقدرة مندوبي الدول العربية في اجتماعات اللجنة التحضيرية في الاسكندرية على بلورة مشروع عملي للتعاون العربي وجاء رد فعلهم مؤيداً لهذا المشروع في مجمله.

٦ ـ أن استعداد الدول العربية في تلك الفترة ورغبتها في إقامة علاقات جديده مع بريطانياً بعد الحرب، كانت أبعد ما تكون

عـن الاسـتعداد للقبول «بتوجيـه وزعامة» بريطانيا، بـل إنها حيث كانت تسـعى لإرسـاء هذه العلاقات على أسـس من الارتباط الحر والمشـاركة المتكافئة. وكانت هناك مؤشرات عديدة على ذلك خلال فـترة الحرب، فقـد اعترضـت الحكومة المصريـة مثلاً عـلى عضوية بريطانيـة في مجلس الشرق الأوسـط للزراعة الـذي كان مقترحاً في عـام ١٩٤٤م من جانب وزير الدولة البريطاني ومركز إمداد الشرق الأوسـط، وكانت مصر قد بدأت اعتبـاراً من ١٩٤٤م ومع اقتراب نهايـة الحرب تتحدث عن ضرورة مراجعـة معاهدة ١٩٣٦م لإزالة الوجود العسكري البريطاني واستكمال استقلالها الفعلي.

٧ـ أن الضغوط البريطانية التي مورسـت عـلى الزعماء العرب قبل عقد اجتماع اللجنة التحضيرية في الاسـكندرية في ٢٥ سـبتمبر ١٩٤٤م، قد تكررت بعد إقرار بروتوكول الاسـكندرية وأسفرت عن تراجع عـما ورد في البروتوكول خاصـة فيما يتعلق بفلسـطين، ومن ثم فقد احتسـب الـدور البريطـاني في الجانب السـلبي من حيـث إضعاف صيغة الميثـاق مقارنة بالبروتوكول. وأوضحـت ردود الأفعال على الميثـاق أن بريطانيا أرادت للجامعة أن تكـون إطاراً للتعاون الثقافي والاقتصـادي والفنـي دون إسـهام حقيقي في التصـدي للتحديات السياسـية التـي واجهت العالم العـربي، وبدت الحكومـة البريطانية وكأنها تضع خطوطاً حمراء لا ينبغي أن تتجاوزها الجامعة، وإلا كان في ذلـك نهايتها (الفقـرة الثانية من الملحق العـاشر)، وتحول الأمر في الأشـهر والسـنوات التالية إلى صراع إرادات تمكنت فيه الجامعة العربيـة مـن تأكيد دورهـا الفاعل على السـاحة العربيـة. وصدقت في ذلـك مقولـة عبد الرحمن عـزام في لقائه مع الملك عبـد العزيز في

ديسـمبر ١٩٤٤م مـن أنه ربما يكـون صحيحـاً أن بريطانيا قصدت تحقيق بعض المآرب الاسـتعمارية من وراء قيام الجامعة، ولكن المهم أن يتـم إنشـاء الجامعـة وبعدها يتمكـن العرب أن يجعلـوا منها أداة تعمل في خدمتهم لا في خدمة بريطانيا.

٨ ـ أن تجربـة الجامعـة العربية تعد من التجـارب الرائدة في مجال التنظيم الإقليمـي استشرفت آفاق المسـتقبل، حيث أصبحـت التجمعات الإقليمية في العقود التالية حتى الآن سـمة العصر وعنصراً فاعلاً في تركيب العلاقات الدولية، وحملت الجامعة في نشـأتها عبء أوضاع عربية دولية فرضت تحجيم صلاحيتها وتقييد حركتها، وواكبت في تطورها اللاحق مسيرة أمتها العربية نحو التحرر والتنمية ، وعززت ميثاقهـا بإقـرار معاهـدة الدفـاع المشـترك والتعـاون الاقتصادي في ١٧ يونيـو ١٩٥٠م التي اسـتكملت نواحي القصور فيـه فيما يتعلق بالأمن الجماعـي وآلياته وأجهزته، والترابـط الاقتصادي الأوثق في إطـار المجلس الاقتصـادي ومافتئت تحـاول علاج أوجـه القصور الأخـرى فيما يتعلـق بالتغلب على مبدأ إلزامية القـرارات لمن يقبله، وإيجاد الوسائل الفعاله للتحكيم في إطار محكمة عدل دولية.

٩ ـ أن تعديـل ميثـاق الجامعـة العربية وتطويره بما يتسـق مـع المتغيرات الدولية، بعد أكثر من خمسـة وسـتين عاماً على إقراره ، قد أصبح من أبرز سـماتها بالنظر إلى نشـوء التكتلات الإقليميـة وتنامي فعاليتها، ومـن بينهـا تجربتا مجلس التعـاون الخليجي والاتحـاد المغاربي اللتين اسـتندتا إلى نفـس الأسـس التي قامـت عليها الجامعـة العربية، من حيـث احـترام السـيادة والاسـتقلال واشـتراط التوافـق في اتخاذ القـرارات المهمـة، وهـذا يشـير إلى بعد نظـر واضعي الميثـاق، وإلى

قدرتهم في تطوير مشروع واقعي في نظرته، تقدمي في تطلعاته، قابل للتطوير والملاءمة فيما تتلاقى عنده رغبات الدول المشاركة فيه.

ثانياً: التوصيات

١ ـ يحتاج العمل العربي المشترك أن يحقق نوعاً من الانسجام والوضوح في أهدافه، فليس لدى البلدان ولا الشعوب العربية من غاية في التجمع الإقليمي غير تحقيق قدر القوة والأمن الذي لا تقدر البلدان على تحقيقه بصورة منفردة وعليها أن تعمل على تحقيق ذلك بحزم.

٢ ـ أنه ينبغي تفعيل دور جامعة الدور العربية في حل المنازعات العربية بدلاً من إدارتها وتهدئتها لحين انفجارها من جديد.

٣ ـ أنه ينبغي إعادة النظر في نظام جامعة الدول العربية ومواثيقها كليا، وفي الظروف التي تعمل في إطارها، وذلك بهدف تمكينها من تحقيق درجة من المواءمة المطلوبة مع المعطيات المعاصرة للواقع العربي والدولي، خصوصاً في الوقت الراهن الذي يتحدث فيه البعض عن نظام إقليمي بديل لجامعة الدول العربية يمثله مشروع الشرق الأوسط الكبير الذي بدأت تنادي به الولايات المتحدة الأمريكية من أجل إدماج إسرائيل في محيطها الإقليمي وخلق تجمع بديل لجامعة الدول العربية.

٤ ـ ضرورة تطوير التنظيم الإداري والهيكلي للجامعة العربية وإعادة النظر في مشروع تعديل ميثاقها حتى يأتي التعديل مستشرفاً آفاقاً جديدة، ومرسخاً لشمولية دور الجامعة في العمل العربي المشترك ودفع مسيرته، وداعماً لجهودها في إدارة وحل المنازعات العربية.

٥ ـ الاهتمام بمسألة تحقيق التنمية العربية الاقتصادية والاجتماعية التي تشكل الشرط الذي لا غنى عنه لمنعة الأمة العربية وتقدمها. وغني عن التأكيد أن هذه المهمة التاريخية لا يمكن إنجازها إلا بتعبئة جميع الطاقات والموارد والثروات العربية وفق خطة استراتيجية شاملة تتيح لأمتنا إمكانية التعامل ـ ومن موقع الاقتدار ـ مع معطيات النظام العالمي الجديد الذي تسيره التجمعات الاقتصادية الكبرى والقوى الدولية العملاقة، وحيث لا حياة فيه للكائنات السياسية أو الاقتصادية الصغيرة. وسوف تسهم هذه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في التقليل إلى حد كبير من نقاط الخلاف بين الدول العربية، مما ينعكس إيجابياً على كل ما يثور بينها من منازعات.

٦ ـ أنه ينبغي أن يكون الأمن القومي العربي معبراً عن ثلاثة مطالب لابد للأمة من تحقيقها وهي[١] فكرة الضرورة التي تعني حق الدفاع عن النفس وما يرتبط به من قدرة عسكرية عالية، والثاني وحدة الإرادة في مواجهة وحدة الخطر التي تعني الوحدة النابعة من خصائص الوجود القومي، والثالث حق التنمية وبناء الذات انطلاقاً من حقيقة التكامل بين مختلف أجزاء الوطن العربي. وبتفاعل هذه المطالب وإحالتها إلى متغيرات إجرائية يمكن التصدي لأوجه الضعف في الجسد العربي والتمكن من صيانة الأمن الجماعي القومي، والحيلولة دون انتقاصه أو انتهاكه من قبل الغير.

---

(١) عطا محمد زهرة، الأمن القومي العربي المشترك، مجلة المستقبل العربي، العدد ٩٤، بيروت، ١٩٨٦م، ص١٨.

٧ ـ أن فكـرة إصـلاح الجامعة العربية لن يكون لها معنى ما لم تسـهم في حـل تلك الثنائية بين دولها التي أحدثت مع الزمان فصاما نكدا بين نزعة قطرية متحكمة ووحدة قومية مدعاة.

٨ ـ أن جامعـة الـدول العربية كغيرها من المنظمات الدولية الأخرى هي نوع من التنظيم القائم على التعاون الإرادي الجماعي المشترك ، ومن ثم فهي هيئة منظمة تتولى اختصاصات سـلطوية، ولذا فهي محتاجة إلى منظومة لتداول السـلطة وصناعة القرار واتخاذه في إطاره، وهذا ما تفتقر إليه الحكومات القطرية ، وينبغي تحقيقه على مستوى النظام العربي.

٩ ـ أنـه ينبغـي تذليـل كل العقبات أمام تعميق الأمـن القومي في ميثاق جامعـة الـدول العربيـة، أو في أي مـن الوثائق العربيـة التي أبرمت بعـد ذلـك قبل عام ١٩٨٧م وهـو العام الذي عقد فيـه مؤتمر القمة العـربي الطارئ في المدة من ٨ ـ ١١ تشرين الثاني (في عمان الأردن)، الـذي سـمى في حينـه مؤتمر الأمـن القومـي العربي، وقـد ورد هذا التعبير صراحة في أثناء قراراته ومنها: «التزاما بميثاق جامعة الدول العربيـة ومعاهـدة الدفاع العربي المشـترك وميثـاق التضامن العربي وتأكيـدا للعزم عـلى حماية الأمن القومي العـربي في جو مفعم بروح الإخاء»[١].

١٠ ـ أن ميثـاق جامعـة الـدول العربية قد اعتمد على وسـيلتين فقط من وسـائل التسـوية السـلمية للمنازعات، وهذه الوسـائل لا تسـوى النزاعات تسـوية حقيقية بل تؤجلها لحـين، فتجعلها كامنة، وتبقى

(١) انظر جريدة الدستور الأردنية الصادرة من ١٢ تشرين الثاني ١٩٨٧ م .

عرضة للظهور من جديد متى ما تعرضت لأبسط الخلافات السياسية ، لذلك ينبغي التركيز على وسائل تسوية المنازعات جميعها كما وردت في ميثاق الأمم المتحدة، حيث استخدمت كل وسائل التسوية من مفاوضات إلى تحقيق ووساطة وتوفيق وتحكيم وقضاء ولجوء إلى تنظيمات إقليمية أو أية وسيلة أخرى قد يختارها أطراف النزاع .

المراجـــع

أولاً: المراجـــع العربية

إبراهيم، حسـن(٤٩٩١م)، مسـيرة التعاون والتكامـل الاقتصادي العربي ، مالها وما عليها (شؤون عربية) العدد ٩٧ سبتمبر ٤٩٩١م ، جامعة الدول العربية، القاهرة.

إبرهيم، سعد الدين وآخرون (٢٠٠٠م).الوطن العربي، القاهرة،.

أحمد، أحمد يوسف (١٩٨٨م). الصراعات العربية، دراسة استطلاعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، يناير.

أحمد، أحمد يوسـف، العلاقـات العربية/ العربيـة، ٥٤٩١ ـ ١٨٩١م، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت

أحمد، محمد الحسن (د.ت). جامعة عربية جديدة أم الانكفاء على التجمعات الإقليمية جريدة الشرق الأوسط، عدد ٦٤١٦.

الأمانة العامة، النصوص الكاملة لمشاريع تعديل ميثاق جامعة الدول العربية والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، جامعة الدول العربية ١١ نيسان ١٦٩١م.

بلعوشي، أمينه (فبراير ٦٨٩١م)، مسـاهمة في دراسـة النزاعات المسلحة بين الدول العربية، مجلة الوحدة السنة الثانية، العد ٧١.

البيـاتي، عـادل محمـد (١٩٩٨م). جامعة الـدول العربية بين حـاضر العمل العربي المشترك ومستقبله،مجلة دراسات عربية، بيروت،العدد (٥، ٦_ آذار / نيسان ٨٩٩١م).

جاسـور، ناظم عبد الواحد (٢٠٠١م). الوحدة الأوروبية والوحدة العربية ، الواقـع والتوقعات، دراسـة مقارنة بـين المشروعين والحضارتين بغية استشراف المستقبل، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن.

الجامعـة العربية، المادة الثالثة، نشـاط الجامعة وممارسـتها لاختصاصها ، من معاهـدة الدفـاع المشـترك والتعـاون الاقتصـادي في إطـار الجامعة العربية التي أضحت نافذة المفعول منذ ٢٢ آب ٢٥٩١م.

جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، مجموعة وثائق (تونس، الأمانة العامة، ١٨٩١م).

جامعة الدول العربية، اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام بالإسكندرية، المطبعة الأميرية، القاهرة، ٦٤٩١.

جرجـس، فؤاد (١٩٩٥م). النظـام الإقليمي العربي والقـوى الكبرى، مجلة السياسة الدولية العدد ٩١١، القاهرة، يناير ٥٩٩١م.

جريدة الدستور الأردنية الصادرة في ٢١ تشرين الثاني ٧٨٩١م.

جمعـة، أحمد محمود (١٩٧٩م). الدبلوماسـية البريطانية وقيام جامعة الدول العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد (١)، ص ٠٩.

جـي، عـلي قلعـة (١٩٩٨م). تسـوية المنازعات العربيـة وفقاً لميثـاق جامعة الدول العربية رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، (عام ٧٩٩١م) نشر عرض للرسالة في مجلة السياسة الدولية العد ، ٢٣، نيسان (٨٩٩١م).

حتـى، ناصـف (١٩٩٣م). الخلفيـات السياسـية لمحـاولات تعديـل ميثاق جامعة الدول العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤٧١ (٨).

الحديثـي، خليل إسـماعيل (٢٠٠١م). النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية، بغداد (بدون دار نشر).

الحديثي، خليل إسماعيل (٢٠٠١م). النظام العربي، وإصلاح جامعة الدول العربية، بيت الحكمة، بغداد، العراق ، (١٠٠٢م).

الحمـصي، محمـود (١٩٨٣م). خطـط التنميـة العربيـة واتجاهاتهـا التكاملية والتنافرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

خـضر، بشـار (١٩٩٣م). أوربـا والوطـن العـربي، القرابة والجـوار، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

الدقـاق، محمـد سـعيد (٨٨٩١م)، المنظـمات الدوليـة العالميـة والإقليميـة، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة.

الدقاق، محمد سعيد، ومصطفى سـلامة حسين، المنظمات الدولية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، القاهرة ،(ب ، ت) .

راتب، عائشة (٩٦٩١م). المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

راتب، عائشـة (١٧٩١م). التنظيم الدولي، الكتاب الثاني، التنظيم الإقليمي والمتخصص، دار النهضة العربية، القاهرة.

رأفت، وحيد (٠٧٩١م)، شؤون الجامعة العربية كمنظمة إقليمية، دراسات في القانون الدولي، المجلد الثاني، القاهرة.

رأفـت، وحيد، شـؤون الجامعـة العربيـة كمنظمـة إقليمية في (دراسـات في القانـون الدولي) المـادة الثانية، القاهـرة، الجمعية المصريـة للقانون الدولي.

رشـيد، هـارون هاشـم (١٩٨٠م). جامعـة الـدول العربيـة، دار سراس للنشر،تونس،٠٨٩١م.

الرشـيدي، أحمـد (٣٩٩١م) جامعـة الـدول العربيـة، الخـبرة التاريخيـة ومشروعات التطوير، القاهرة.

الرشـيدي، أحمد (٣٩٩١م)، وظيفـة جامعة الدول العربية في مجال التسـوية السلمية للمنازعات، المستقبل العربي، العدد ١٧١ .

الرشـيدي، أحمـد محمد حسـن(٠٨٩١م)، الحـرب الأهلية اللبنانيـة في إطار جامعـة الـدول العربيـة، رسـالة مقدمـة، للحصـول عـلى درجـة الماجسـتير في العلوم السياسـية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة.

الرشـيدي، أحمد(أكتوبر ١٨٩١م)، جامعة الدول العربية والتسـوية السلمية للمنازعات العربية المحلية، المستقبل.

الرشـيدي، أحمـد(١٩٩٣م). جامعـة الـدول العربية وتسـوية المنازعات في الجامعة، الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير، القاهرة.

رضـوان، طاهـر (١٩٨٢م). الوحـدة العربيـة والجامعـة العربيـة بين الأمل والواقعية، شؤون عربية العدد ٣١، مارس ٢٨٩١م.

زلزلة، عبد المحسـن (د.ت). الدور الاقتصادي للجامعة العربية، في جامعة الدول العربية " الواقع والطموح.

زهرة، عطا محمد (١٩٨٦م). الأمن القومي العربي المشـترك، مجلة المسـتقبل العربي، العدد ٤٩، بيروت.

ساعاتي ، أمين(٣٩٩١م) الأمن القومي العربي، دار الفكر العربي، القاهرة.

ساكت الساكت، محمد عبد الوهاب (١٩٧٤م). الأمين العام لجامعة الدول العربية ،دار الفكر العربي.

سرحان، عبد العزيز (٦٧٩١م). مبادئ التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة.

سرحان، محمد عبد العزيز (١٩٧٣م). المنظمات الدولية ، القاهرة.

سرحان، محمد عبد العزيز(٤٧٩١م)،المنظمات الدولية الإقليمية، والمتخصصة، القاهرة.

سعد الدين، إبراهيم (ايلول سبتمبر ٠٨٩١م) ، وآخرون ،الوطن العربي سنة (٢٠٠٠م)، المستقبل العربي، السنة (٢) العدد (٩١).

سعيد، عبد المنعم (١٩٨٦م).الجماعة الأوروبية، تجربة التكامل والوحدة، سلسلة الثقافة القومية، رقم (٥)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

سليم، محمد السيد (٢٨٩١م)، دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء، ندوة جامعة الدول العربية الواقع والطموح ، القاهرة.

الشقيري، أحمد (٩٧٩١م) ، الجامعة العربية، كيف تكون جامعة، وكيف تصبح عربية، دار بوسلامة للطباعة والنشر والتوزيع، تونس.

الشقيري، أحمد (١٩٧٩م). الجامعة العربية، كيف تكون جامعة، وكيف تصبح عربية، تونس دار بوسلامة للطباعة والنشر.

شكري، محمد عزيز (١٩٨١م). محكمة العدل العربية المرتقبة ،مجلة شؤون عربية العدد٤، تونس.

شـكري، محمد عزيز (١٩٧٣م). التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع ، دمشق ، دار الفكر.

شهاب، مفيد (٨٧٩١م)، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة.

شهاب، مفيد محمود، (٨٧٩١م)، جامعة الدول العربية ، ميثاقها وانجازاتها، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.

شـهاب، مفيد(٨٧٩١م)، جامعة الدول العربية، ميثاقها وانجازاتها، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معه البحوث والدراسات العربية.

الصالحي، عبد الرحمن إسماعيل (١٩٩٥م). تحديث جامعة الدول العربية في إطار المتغيرات الدولية شـؤون عربيـة، العدد ١٨ مارس ٥٩٩١م، القاهرة.

الصلح، رغيد (١٩٩٨م). تفعيل دور جامعة الدول العربية، مجلة دراسـات عربية، دار الطليعة، بيروت، العدد ٥/ ٦ آذار/ نيسان/ ٨٩٩١م.

أبـو طالـب، حسـن (٢٠٠٣م). النظـام العـربي (تحديـات مـا بعـد احتلال العراق)، كراسات إستراتيجية القاهرة، السنة الثالثة عشر.

أبـو عامـود، محمـد سـعد (١٩٩٧م). النظام السـياسي السـوداني في منظور علاقته مع مصر، القاهرة، مجلة السياسة الدولية.

عبدالحميد، محمد سـامي (د.ت). العلاقات الدولية،الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.

عبدالله، صبري (١٩٨٢م). إشكالية الوحدة العربية، تاريخها، استراتيجيتها وآفاقها (الوحدة المصرية السورية لنموذج)، رسالة المسلك الثالث في القانون العام، مارس ٢٨٩١م.

العقاد، صلاح (١٩٦٦م). العرب والحرب العالمية الثانية، القاهرة ٦٦٩١م، ص ص ٧١، ٨١، حيث يذكر أن الحكومة المصرية قد أكدت في بيان لها في ٠٣ مارس ٣٤٩١م أمام مجلس الشيوخ المصري أن اندفاعها نحو حركة الاتحاد العربي ليست مرتبطة أو مترتبة على تصريح إيدن في مجلس العموم البريطاني بتاريخ ٢/ ٣/ ٣٤٩١م.

العناني، إبراهيم (٥٧٩١م).التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة

عودة، عبد الفتاح (٧٧٩١م). جامعة الدول العربية وتسوية المنازعات، سلسلة شعبة القانون العام والعلوم السياسية ، دراسات مغربية الطبعة الأولى، الدار البيضاء.

غالي، بطرس بطرس (٥٥٩١م) فقدان العضوية في جامعة الدول العربية، مقال في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الحادي عشر.

غالي، بطرس بطرس (٣٧٩١م) قضية العضوية في الجامعة العربية، مجلة السياسة الدولية، القاهرة.

غالي، بطرس بطرس (١٩٧٢م). الدبلوماسية العربية في مواجهة المنازعات الإقليمية، القاهرة مجلة السياسة الدولية.

غالي، بطرس بطرس. العمل العربي المشترك في اطار الجامعة العربية، مجلة السياسات الدولية، العدد ٠٢ ، ٠٧٩١م.

غالي، كمال (١٩٨٤م). ميثاق جامعة الدول العربية، دراسة تحليلية مقارنة في القانون الدولي، القاهرة.

غانـم، محمد حافظ (١٩٦٠م). محاضرات عن جامعة الدول العربية، (بدور دار نشر) القاهرة.

غانم، محمد حافظ (١٩٦٠م). محاضرات عن جامعة الدول العربية، القاهرة.

الغنيمي، محمد طلعت (٤٧٩١م). الجامعة العربية ، دراسة قانونية وسياسية، منشأه المعارف، الإسكندرية.

الغنيمـي، محمد طلعت (٢٠٠٥م). الإحكام العامة في قانون الأمم، دراسـة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، التنظيم الدولي ، منشأه المعارف، الإسكندرية.

فـوده، عز الدين (١٩٧٢م). حول تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مجلة معهد البحوث والدراسات العربية، العدد (٣)، القاهرة.

القاسم، صالح جواد (١٩٩١م). دور جامعة الدول العربية في حل المنازعات العربية، مباحث في القانون الدولي، بغداد، دار الشؤون الثقافية.

قطـر، جميـل (٣٨٩١) الجامعـة العربية والنظـام الإقليمي العـربي وتحديات الثمانينـات، مركـز دراسـات الوحـدة العربيـة، والنظـام، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى.

كفـري الكفـري، مصطفـى العبـد الله (١٩٨٨م). مجلـة أخبـار البـترول والصناعة،أبو ظبي، نوفمبر١٩٨٨م، العدد ٢٢٠.

مؤتمـرات القمـة العربيـة، قراراتهـا وبياناتهـا(٦٤٩١م _ ٠٩٩١م)، الأمانة العامة، القاهرة (٦٩٩١م).

أبـو المجد، كمال(ابريـل ١٨٩١م)، القومية العربية والإسـلامية (تصورات متباينـة): نحو صيغة جديدة للعلاقة المسـتقبل العربية، السـنة ٣، العدد ٦٢ .

مجموعة المعاهدات والاتفاقات: إصدار الامانة العامة لجامعة الدول العربية، تونس ١٩٨٥.

المشاط، عبد المنعم (د.ت). تسوية الصراعات والمنازعات العربية، لابد من إنشاء محكمة قضائية لحل الخلافات سلمياً، جريدة الحياة،عدد ١١٨٤٢.

مطر، جميل (١٩٨٣م). وآخرون، جماعة الدول العربية الخبرة التاريخية، ومشروعات التطوير جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، المركز العربي لبحوث التنمية والمستقل.

معوض، نازلي (١٩٨١م). الوطن العربي في عالم متغير، مركز البحوث والدراسات السياسية ، القاهرة، جامعة القاهرة.

المنذري، سليمان (١٩٩٣م)، آليات التكامل الاقتصادي العربي، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة.

الموافي، عبد الحميد (١٩٨٢م). عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية، مجلة شؤون عربية، العدد ٨١، تونس.

موجز يوميات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ١٥٦، (١٩٩٢م).

نافعة، حسن (د.ت). الدور السياسي للجامعة العربية في استقلال بعض الأقطار العربية في القضية الفلسطينية، ندوة جامعة الدول العربية، الواقع والطموح، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية.

نحو عمل اقتصادي عربي مشترك ،قضايا اقتصادية عربية ،جامعة الدول العربية سلسلة دراسات رقم ٣عام ١٩٨٠م.

هـلال، عليّ الديـن (٢٨٩١م). الجامعة كتنظيم إقليمي، الإبعاد السياسـية، شؤون عربية العدد ٣١ آذار، القاهرة.

الهنـداوى، نـور الدين (٩٩٩١م) ، السلسـلة التشريعيـة وجرائم الإرهاب، مجلة كلية الحقوق، الكويت.

أبـو هيـف، عـلى صـادق (١٩٦٦م). القانـون الـدولي العـام، دار المعارف الإسكندرية، ملحق ميثاق جامعة الدول العربية .

ثانياً:المراجع الأجنبية

F.O.371-45237. Lord Killearn To Eden , 9March . 1945.

Http/Www.Alarabiyanet/Articles/2007/12/02/ 42408. Html.

Http://News.Bbc.Co.Uk/Hi/Arabic/Middle_east_news/Newsid_741200/7412723.Sfm

Hudsan,M.C,"The Integration Puzzl In Arab Regional Politin " In:hudsan,M.C,2Nd Ed . The Arab Future : Cnt : Cal Issnes , Ccas Studies In Arab Development , Wash : Ngton , Georgetown Univers: Ty , Center For Contemporary Arab Studies , 1979 , P.87

Robert Montagne "La Politiquede La Grande – Bretagne Dans Les Pays" : Politique Etrangere, 1946 P. 489.